

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA  
DOUTORADO

RAPHAELA MACIEL CORRÊA

**CATRACAS E CONTRADIÇÕES: o discurso da gestão turística do patrimônio cultural mundial no Brasil (2015-2021).**

Juiz de Fora

2021

RAPHAELA MACIEL CORRÊA

**CATRACAS E CONTRADIÇÕES: o discurso da gestão turística do patrimônio cultural mundial no Brasil (2015-2021).**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História, área de concentração “História, Cultura e Poder”, Linha de Pesquisa “Narrativas, Imagens e Sociabilidades”, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Olender.

Juiz de Fora

2021

À Alice (*in memoriam*), Mateus e Vinícius,  
frutos da minha história.

## AGRADECIMENTOS

Ao professor Marcos Olender, por acolher minha proposta de pesquisa, pela confiança no meu trabalho, pelas ricas conversas e reflexões sobre a temática tratada nesta tese e por ter sido tão compreensível com minhas limitações e dificuldades de produção em virtude da minha dinâmica particular, conciliando estudo, trabalho e a criação de dois filhos gerados durante o doutoramento, sobretudo nos dois últimos anos, no contexto conturbado da pandemia do covid-19.

Aos meus pais, à vovó Márcia e à rede de apoio para o cuidado com os meus filhos para que eu pudesse me dedicar à esta pesquisa, especialmente à Tatá, que foi uma segunda mãe para eles nos últimos meses.

À minha irmã de sangue Rachel e à minha irmã de coração, Lara, por não me deixarem desistir diante de tantos desafios e me darem suporte emocional em momentos tão delicados enfrentados nesse período.

Aos professores do PPGHIS-UFJF com os quais tive a oportunidade de aprender mais sobre História e ampliar minha formação em Turismo e em Comunicação.

Ao Departamento de Turismo, por apoiar o meu afastamento temporário para a dedicação ao doutorado.

À professora Silvana Mota Barbosa e aos professores André Daibert, Yussef Campos e Leandro Brusadin, que gentilmente aceitaram o convite para fazer a leitura deste trabalho e a contribuir com suas considerações.

A História, com suas intensidades, seus desfalecimentos. Seus furores secretos, suas grandes agitações febris. Assim como suas síncofes, é o próprio corpo do devir.

Michel Foucault (1971)

## RESUMO

O discurso do turismo como indutor de desenvolvimento aliado à preservação do patrimônio cultural é amplamente reproduzido no campo das políticas públicas há mais de meio século, conduzindo práticas de gestão que, para além dos usos turísticos desse patrimônio, interferem diretamente na dinâmica dos lugares onde o mesmo se insere e na vida das comunidades, nas relações de trabalho, moradia, sociabilidade, pertencimento e afeto que elas estabelecem com o território e o patrimônio para tal fim negociado. Dado o crescimento exponencial do turismo nesse período, sobretudo a partir do século XXI, tornou-se necessário e urgente questionar e problematizar tal discurso e a naturalidade com que é apropriado no senso comum, haja vista as inúmeras contradições evidenciadas pelas próprias comunidades envolvidas, pela academia, pela mídia, por organizações não governamentais, entre outros movimentos sociais. Assim, no contexto de graves crises que atravessamos no “presente do passado incorporado” (DOSSE, 2012) e em função das tensões e incertezas que assombram a noção de futuro, esta tese contempla a projeção e a inversão do discurso em questão, a partir de 2015, com foco na gestão turística do Patrimônio Mundial. No cenário internacional, a pesquisa partiu de enunciados da Agenda 2030 da ONU e percorreu seus desdobramentos nas Conferências Mundiais de Turismo e Cultura, promovidas pela OMT e Unesco. Ali, as contradições discursivas foram analisadas a partir de diversos olhares sobre consagrados destinos turísticos da Europa. No panorama brasileiro, o trabalho buscou compreender o processo de elaboração da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial implementada pelo atual Governo do Brasil, sob a coordenação de um comitê interministerial liderado pelo Ministério do Turismo. Para tanto, considerou, também, as articulações com a Organização das Cidades Brasileiras Patrimônio Mundial (OCBPM). Buscamos, nesse percurso, evidenciar a apropriação, a reprodução e a aplicação do discurso em questão na constituição da referida Política e, posteriormente, refletir as intencionalidades da mesma nas ações, projetos e programas realizados sob o comando do Presidente Jair Bolsonaro. A análise realizada foi inspirada em propostas de Michel Foucault para elucidar os saberes, os poderes e os perigos do discurso. Foi, ainda, alinhavada por algumas experiências pregressas da Unesco e do Brasil direcionadas para o mesmo fim. Costura que se sobressaiu no caso do Centro Histórico de Salvador, conhecido como Pelourinho - igualmente reconhecido como Patrimônio Mundial – observado sob uma perspectiva histórica focada em sua relação com o turismo, através da qual também foi evidenciada a controvertida trama discursiva em questão. As conclusões deste trabalho apontam para a necessidade de confrontar a continuidade ininterrupta do discurso objeto desta pesquisa e de buscar outros caminhos possíveis para os enunciados da gestão turística do Patrimônio Mundial, como formas de agir, frente às expectativas para o devir.

Palavras-chave: Discurso, turismo, patrimônio cultural, preservação, desenvolvimento, política.

## ABSTRACT

The discourse of tourism as an inductor of development allied to the preservation of cultural heritage has been widely reproduced in the field of public policies for more than a half, leading to management practices that, in addition to the tourist uses of this heritage, directly interfere in the dynamics of the places where it is inserted and in the life of the communities, in the work relationships, housing, sociability, belonging and affection that they establish with the territory and the heritage for such negotiated purpose. Given the exponential growth of tourism in this period, especially from the 21st century onwards, it became necessary and urgent to question and problematize such discourse and the naturalness with which it is appropriated in common sense, given the contradictions evidenced by the communities involved, by academia, by the media, by non-governmental associations, among other social movements. Thus, in the context of serious crises that we are experiencing in the “present of the embodied past” (DOSSE, 2012) and due to the tensions and uncertainties that haunt the notion of the future, this thesis contemplates the projection and inversion of the discourse in question, from 2015 with a focus on World Heritage tourism management. In this path, we seek to evidence the appropriation, reproduction and application of the discourse in question in the constitution of the aforementioned Policy and, later, to reflect its intentions in the actions, projects and programs carried out under the command of President Jair Bolsonaro. The analysis carried out was inspired by Michel Foucault's proposals to elucidate the knowledge, powers and dangers of discourse. It was also tacked on by some previous experiences of Unesco and Brazil directed towards the same end. Sewing that stood out in the case of the Historic Center of Salvador, known as Pelourinho - also recognized as a World Heritage Site - observed from a historical perspective focused on its relationship with tourism, through which the controversial discursive plot in question was also evidenced. The conclusions of this work point to the need to confront the uninterrupted continuity of the discourse that is the object of this research and to seek other possible paths for the statements of World Heritage tourism management, as ways of acting, in view of expectations for the future.

Keywords: Discourse, tourism, cultural heritage, preservation, development, policy.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO:</b> o discurso do turismo como indutor do desenvolvimento aliado à preservação, na história do presente.	10
<b>1. DA ONU PARA O MUNDO: A PROJEÇÃO DO DISCURSO NO CENÁRIO INTERNACIONAL</b>	27
1.1 As Conferências Mundiais OMT/Unesco sobre Turismo e Cultura	35
1.1.1 Declaração de Siem Reap (2015): “por um novo modelo de associação”	36
1.1.2 Declaração de Mascate (2017): “fomentar o desenvolvimento sustentável”	42
1.1.3 Declaração de Estambul (2018): “em benefício de todos”	47
1.1.4 Declaração de Quioto (2019): “investir nas futuras gerações”	50
1.2 O discurso diante do fenômeno do <i>overtourism</i> e à turismofobia	55
<b>2. CONTRADIÇÕES DISCURSIVAS FRENTE À SATURAÇÃO TURÍSTICA EM PATRIMÔNIOS MUNDIAIS DA EUROPA</b>	68
2.1 Bastardos em Barcelona	68
2.2 Ilhas Baleares a beira de um colapso	79
2.3 A Síndrome de Veneza	87
2.4 Uma crise que se alastra no globo	98
<b>3. A UNESCO E O BRASIL: CONVERGÊNCIAS EM PROL DO TURISMO CULTURAL E O PATRIMÔNIO MUNDIAL</b>	104
3.1 Aproximações entre a Unesco e o Turismo Cultural sob a perspectiva do desenvolvimento (1945 e 1972)	104
3.1.1 A Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural e a relação com o turismo (1972 - presente)	114
3.2 A interação entre a Unesco e o Brasil e os reflexos nas experiências brasileiras de gestão do patrimônio cultural para fins turísticos (1945 – presente)	119
<b>4. ARTICULAÇÕES DISCURSIVAS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TURÍSTICA DO PATRIMÔNIO MUNDIAL</b>	140
4.1 A celebração do objeto	143
4.2 A pesquisa	146
4.3 Da Auditoria do Tribunal de Contas da União	149
4.4 Das ordens do Tribunal	163



4.5 Da Comissão Técnica Interministerial e seu Plano de Ação	165
4.6 Da proposta de Portaria Interministerial e sua tramitação entre MTur e MinC/ IPHAN frente à corrida eleitoral	178
4.7 Das infiltradas articulações da Organização das Cidades Brasileiras Patrimônio Mundial (OCBPM)	186
4.8 Do Protocolo de Intenções	194
4.9 Da virada para Decreto e a Exposição de Motivos	195
4.10 Da Minuta	199
4.11 Da Análise Jurídica	203
4.12 Da Ratificação pelo IPHAN	204
4.13 Da publicação como prioridade no Governo Bolsonaro	206
4.14 Da (re)configuração do Comitê e novo Decreto	208
4.15 Por uma síntese conclusiva do processo	211
<b>5. A INVERSÃO NAS PRÁTICAS DO GOVERNO BOLSONARO (2019 – 2021)</b>	215
5.1 Carta de Porto Alegre (2019): “Patrimônio + Turismo: potencial econômico do patrimônio em sua dimensão turística”	218
5.2 As propostas do BNDES para gestão turística do patrimônio em cidades históricas pela via da captação de recursos privados	222
5.3 O Programa Revive e a reestruturação dos órgãos federais de turismo e cultura nos primeiros anos do governo Bolsonaro	227
5.4 A perspectiva do paradigma pós-colonial e a manipulação simbólica do patrimônio cultural para o turismo	240
5.5 7º Encontro Brasileiro das Cidades Históricas Turísticas e Patrimônio Mundial, Salvador – BA (2020): “turismo, patrimônio e sustentabilidade: caminhos para o futuro”	246
<b>6. O CASO DO CENTRO HISTÓRICO DE SALVADOR: uma breve trajetória de sua gestão com fins turísticos (1960-2020)</b>	251
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	273
<b>REFERÊNCIAS</b>	286
<b>APÊNDICE: Quadro-síntese da documentação consultada sobre o processo de elaboração da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial.</b>	294

## INTRODUÇÃO

Uma equipe de resgate foi chamada para levar dois golfinhos que estavam “turistando” pelo Grande Canal de Veneza, noticiou a Revista Viagem no dia 28 de março de 2021. Não fora por um motivo tão significativo a escrita desta tese não seria retomada e refeita mais uma vez (e foram muitas!). Trata-se de um acontecimento um tanto inusitado ou, como classifica a citada reportagem<sup>1</sup>, “algo extremamente raro”. Não só porque a espécie prefere águas mais profundas onde vive em grupos mais numerosos, mas principalmente porque o Grande Canal há pouco tempo encontrava-se poluído e muito movimentado devido ao grande fluxo de embarcações movidas pelas engrenagens do turismo, entre as quais se destacam os “monstros do mar”, como são conhecidos os gigantes navios de cruzeiro.

Os mesmos que são responsabilizados pela invasão diária de hordas de turistas e por colocar em risco este Patrimônio Mundial<sup>2</sup>, visto que estão associados às erosões e inundações que abalam essa cidade situada no nordeste da Itália, integrada a um grupo de 117 pequenas ilhas separadas por canais e ligadas por pontes erguidas por refugiados de cidades e comunas italianas que sofriam com as sucessivas invasões germânicas e hunas no século V. Um subterfúgio que se tornou uma grande potência mercantil do Mediterrâneo, uma obra-prima arquitetônica extraordinária que atrai viajantes desde o século XVIII, quando a cidade era um importante destino do *Gran Tour* - uma tradicional viagem de caráter educacional realizada principalmente por jovens europeus de classe média alta. Um marco do turismo contemporâneo em sua perspectiva ocidental, cujo fluxo, tal como ocorreu no mundo todo, foi impulsionado sobremaneira na segunda metade do século XX e progrediu em escalas assustadoras no século XXI, ao ponto dessa pequena ilha de apenas 8,3 km<sup>2</sup> e aproximadamente 50 mil habitantes receber mais de 30 milhões de turistas em 2019, quando se desenhavam estimativas de números ainda maiores para os anos seguintes<sup>3</sup>.

---

1 VIAGEM E TURISMO. Golfinhos são vistos nadando pelos canais de Veneza. Disponível em: <https://viagemeturismo.abril.com.br/materias/doi-golfinhos-sao-vistos-nadando-pelos-canais-de-veneza/>. Acesso em 03 mar 2021.

<sup>2</sup> Título homologado pela Unesco (União das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) em 1987.

<sup>3</sup> EL CONFIDENCIAL. Ciao, Venecia! Por qué huyen a miles los venecianos de la ciudad más bela del mundo. Videodocumentário (2019).

Ocorre que em 2020, em virtude da pandemia do covid-19, ao menos temporariamente o rumo dessa história veneziana - e de toda a atividade turística a nível global - foi abruptamente alterado e tal fluxo frenético e descontrolado foi interrompido. Já em março daquele ano, pouco tempo após a Itália decretar seu primeiro *lockdown*, foram publicados registros dos canais de Veneza limpos e cristalinos como não se via há muitos anos. Assim, o esvaziamento da cidade, sobretudo de turistas, possibilitou não só a atração de golfinhos como também a ressignificação do lugar para antigos moradores que tentavam resistir à pressão turística que levou à perda de metade da população local em apenas três décadas, na medida em que provoca dilemas de diversas dimensões, das práticas cotidianas mais banais às necessidades mais elementares da vida, como o direito à moradia. A nova realidade pandêmica acentua a relação paradoxal que muitos destinos turísticos estabelecem com o turismo. Ao mesmo tempo em que gera um cenário desolador e distópico devido à ausência de turistas, é percebida como uma oportunidade de re-apropriação da aura do lugar, do espaço que para muitos representa laços de origem e pertença, território de memórias e afetos.

Não cabe aqui, obviamente, analisar os impactos dessa pandemia na referida relação, mesmo porque, infelizmente, até o momento em que digito essas palavras o contágio do coronavírus ainda não foi controlado. Contudo, evidências tão naturais e simbólicas como as registradas em Veneza - um dos mais consolidados e desejados destinos turísticos do mundo - da necessidade humanitária de ponderar e até mesmo frear a atividade turística e de revisar todo arcabouço de sua gestão (comunitária, pública, privada, não governamental) não poderiam ser ignoradas nessa introdução que situa o problema de pesquisa na história do tempo presente, de onde emerge a inquietação que inspira o empenho aqui dedicado sob um olhar questionador, impregnado de saberes sobre turismo e comunicação, que não detém formação acadêmica de historiador(a), porém há duas décadas está focado em questões pertinentes ao patrimônio cultural.

Inquietação provocada, sobretudo, pela continuidade, regularidade e pelo poder do discurso político que há mais de meio século afirma o turismo como indutor do desenvolvimento associado à preservação do patrimônio cultural e à sustentabilidade, mesmo antes do termo “sustentável” se consagrar oficialmente como um antídoto para o modelo desenvolvimentista posto em marcha através de governos neoliberais, cuja insustentabilidade foi constada nos modos de produção e consumo das sociedades industriais e pós-industriais, conforme denunciado no documento da Organização das

Nações Unidas - ONU de 1987, intitulado em português, “O Nosso Futuro Comum”, ao qual está associada a difusão de dito termo (BOFF, 2012).

Entretanto, observamos, através dos estudos que dedicamos para desenvolver esta pesquisa, que a noção de equilíbrio, reciprocidade e cuidado com o bem comum para a garantia de sua continuidade para as próximas gerações, comumente associada à concepção de sustentabilidade, já era associada ao turismo desde os anos sessenta, através do adjetivo “cultural”. A propósito, essa associação parecia servir a uma finalidade semelhante ao de “sustentável” dentro do contexto da época. Ou seja, blindar as críticas aos conflitos recorrentes entre os múltiplos atores e os lugares envolvidos no que, por sua vez, passou a ser tratado como “turismo de massa”, cujas evidências são situadas pelo historiador francês Marc Boyer (2003) no período que ele se refere como “Trinta Gloriosos”<sup>4</sup>.

Com tal distintivo, o turismo cultural busca expressar a ideia do “bom turismo”, como destaca Saskia Cousin (2008, p.5). Para essa antropóloga francesa, o termo endossa uma doutrina de benefícios recíprocos aplicada ao patrimônio cultural por economistas, notadamente Alberto Sessa, o qual afirma que a cultura e a economia turística derivam de vantagem mútua. Assim tal adjetivo passou a ser assim incorporado como algo posto para enobrecer a atividade turística que é comumente vulgarizada dada sua condução intrinsecamente associada ao interesse econômico, o qual tende a sobressair a todos os demais, tal como aponta Mário Beni (2001, p.25): “no turismo, pode-se imaginar, a priori, que tanto a área estatal como a empresarial tem como objetivo real, o lucro”.

A propósito, sob a perspectiva historiográfica, estudiosos do tema afirmam ser o “turismo moderno” fruto do capitalismo, ao passo que seu surgimento está atrelado à uma nova forma de produção e reprodução do capital através da exploração de um território (inclusive de seus habitantes e de seu patrimônio), igualmente transformando-o em produto para consumo. Além disso, o desenvolvimento e o avanço de tal atividade

---

<sup>4</sup> Boyer situa o turismo de massa na história geral destacando sua explosão pós 2ª Guerra Mundial, período ao qual se refere como “Trinta Gloriosos” (1950-1980). É, portanto, associado às ações amplas e sistemáticas realizadas nesse período, com a abertura de rodovias em grande parte do território brasileiro; o desenvolvimento dos transportes, sobretudo da aviação comercial; processos de urbanização, investimentos em hotelaria; ampliação dos sistemas de comunicação, além da ascensão do poder aquisitivo da classe média e do aumento do tempo disponível para o lazer; entre outras. A expressão é também uma analogia com modelo fordista que, para alcançar um mercado consumidor em massa e o lucro imediato, desenvolve uma produção em grande escala e restringe a qualidade do produto aos baixos custos que viabilizem sua popularização.

também ocorrem sob o ideal capitalista em primeiro plano, conforme observam Jonh Urry (2001) e Marutschka Moesch (2000).

Não por acaso é recorrente o uso da expressão “indústria do turismo” para se referir a toda uma cadeia produtiva movimentada pelas demandas dos turistas para alcançar e permancer no local para o qual se deslocou, ou seja, trata-se de uma linha de produção e oferta de equipamentos, serviços turísticos, infra-estrutura urbana e, inclusive de atrativos, entre os quais destacamos aqui os “insumos” histórico-culturais que passam então a ser manipulados para atender à esse mercado. Dessa maneira concebido, o turismo assim como o modelo desenvolvimentista neoliberal e seus modos de produção e consumo das sociedades industriais e pós-industriais anteriormente destacados, passa a ser também alvo de muitas críticas de antropólogos, sociólogos, geógrafos, ambientalistas, entre outros estudiosos, pesquisadores, ativistas sociais.

Logo, a distinção dada ao turismo com o adjetivo “cultural” de certa maneira legitima sua difusão mundial sob a chancela de órgãos internacionais como a União das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco e pode ser percebida como uma tentativa de ludibriar a lacuna humana na dimensão discursiva da produção turística em prol do desenvolvimento, bem como para favorecer o uso da cultura com finalidade lucrativa com promessas de reverter tal lucro à preservação do patrimônio, à difusão e intercâmbio cultural, à estrutura dos lugares, à qualidade de vida da população, afirmando ser, portanto, uma prática “sustentável”, atributo cada vez mais aclamado e questionado no corrente século XXI.

Por esse viés analítico é possível perceber como o adjetivo “cultural” vem sendo utilizado de forma dissimulada e até mesmo redundante no campo das políticas públicas. Considerando que a atividade turística é, em si, “um feito social, humano, econômico e cultural irreversível” tal como consta na Carta de Turismo Cultural<sup>5</sup> (ICOMOS, 1976), chamar o turismo de cultural é um pleonasma que a princípio já gera um desconforto para seu tratamento epistemológico e crítico. Para além de tal feito, o lugar onde a prática se realiza também é compreendido como uma convergência natural de experiências, realidades, tramas e signos que faz com que o mesmo pulse, viva, seduza, ameace, transforme e seja transformado por aqueles que nesse lugar vivem, interagem, convivem, crescem e constroem suas relações sociais, memoriais, culturais, identitárias.

---

<sup>5</sup> Esta carta é o primeiro documento internacional que registra a expressão turismo cultural (RIBEIRO, 2016). Foi publicado pelo Conselho Internacional de Monumentos e Sítios, em 1976 e atualizada em 1999.

No contexto urbano, à maneira de Baudelaire ou Benjamin, como *dândi*<sup>6</sup> ou *flâneur*<sup>7</sup>, é possível percorrer um lugar de diferentes formas através de seus elementos naturais, históricos, de sua linguagem, de seus fluxos, das trocas entre seus habitantes e transeuntes. Pensá-lo e, principalmente, experienciá-lo, portanto, exige de quem o habita ou o percorre, percebê-lo além de seu espaço físico e de seus elementos fixos, pois em seus entorno e interior há um mundo plural, híbrido e em movimento onde circulam corpos, ideias e saberes, relações sociais, desobediências e resistências, como também consentimentos e silêncios.

A ele, somam-se ainda as transformações econômico-sociais, bem como vanguardas e retaguardas políticas e artísticas que imprimem em suas tessituras marcas e sinais pontilhados no conjunto de valores, usos e hábitos, desejos e crenças que se misturam, através do tempo, no cotidiano de seus habitantes que contêm em si diversas formas de sentir, ver, viver e sonhar esse lugar. Toda essa produção, dinâmica, interação e legado cultural são, portanto, inerentes ao mesmo e por consequência inescapáveis daqueles que o visitam e percorrem, mesmo que superficialmente. De modo que pensar o “cultural” como um diferencial do turismo envolve destacar o cuidado e o respeito a serem dedicados na relação estabelecida com a cultura local, a começar pelos atores e gestores que a promovem com fins turísticos.

Afinal, no revelar dessa experiência, compartilhar um lugar implica questionar como nos conduzimos moralmente, como desenvolvemos o nosso senso de justiça, nossos juízos de valor, como nos comunicamos com as pessoas que diferem de nós e até que ponto estamos dispostos a aprender com elas, compartilhar e absorver a cultura da alteridade, a história, a memória, a diversidade.

Na atualidade, entretanto, apesar do esforço de distinção conceitual, o que se observa nitidamente sob diferentes lentes, são inúmeros lugares turísticos consagrados como “culturais” e “patrimoniais” sendo geridos com projetos e políticas públicas norteadas sob as mesmas ambiciosas metas quantitativas do “turismo de massa”, equivocadas diretrizes de exploração do território e de distribuição dos benefícios

---

<sup>6</sup> *Dândi* é o perfeito cavalheiro, um homem que escolhe viver a vida de maneira superficial, com uma postura que privilegia o aparecer em detrimento do ser. A *urbe* é cenário para o dandismo constituir-se, no contexto dos escritos de Baudelaire, como uma busca pela distinção e nobreza, pela excelência da aparência.

<sup>7</sup> *Flâneur* de que trata Benjamin é aquele sujeito que perambula pela cidade sem rumo fixo, sem destino definido; é o que passeia “curioseando” aqui e ali. O território urbano é para ele objeto de um olhar distinto, de descobertas, sem interesses exibicionistas ou consumistas.

econômicos do setor, bem como de aplicação de investimentos em promoção do destino que visam igualmente à atração e captação de um fluxo cada vez maior de turistas impulsionados pelas facilidades de acesso proporcionadas por cruzeiros e voos de baixo custo e por plataformas de alugueis de acomodações alternativas à estrutura hoteleira tradicional e, portanto, enfrentando conflitos semelhantes ao turismo de massa, de forma cada vez mais intensa, sob uma nova roupagem: a do *overtourism*, expressão inglesa interpretada como excesso de turismo.

Fato que à primeira vista já coloca em xeque a citada teoria da vantagem mútua e nos convoca a questionar de que modo, efetivamente, o turismo cultural contribui para a expansão das liberdades humanas e constitutivas que são “o fim e o meio” do desenvolvimento, tal como defende Amartya Sen (2018), economista indiano, Professor de Harvard (EUA), um dos idealizadores do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH e fundador do Instituto Mundial de Pesquisa em Economia do Desenvolvimento da ONU<sup>8</sup>. Afinal, nesse movimento expansivo, não cabem privações nem tampouco “invólucros”, “rolos”, “envelopes”, “embrulhos”, que possam impedir potencialidades nelas contidas, como expressam os significados da própria palavra “desenvolvimento” em várias línguas: “dé- (en)veloppement”; “des- arrollo”; “s - (in)viluppo”; “ent - wicklung”.

Historicamente embutido nas políticas nacionais de todos os países do Ocidente a partir daquele mesmo período destacado por Boyer, especialmente marcado pela Segunda Guerra Mundial e por processos de descolonização, o conceito de desenvolvimento desde então está no centro da visão de mundo com importante significado, influenciando na forma de pensar e de agir das pessoas, mobilizando vontades de mudança e de transformação das sociedades e dos indivíduos. Isso porque prevalece até os dias atuais ligado à ideia de fazer as nações pobres caminharem em busca da superação de suas pobreza, como um parâmetro utilizado para avaliar e classificar o seu nível de progresso e bem-estar, embora venha sendo aplicado de modo distinto em teorias construídas em épocas e sob perspectivas e focos diferentes<sup>9</sup>, até mesmo contraditórios.

---

<sup>8</sup> Amartya Sen foi Prêmio Nobel de Economia em 1998 por sua contribuição às teorias da escolha social e do bem-estar social. É reconhecido internacionalmente por sua dedicação ao combate à pobreza com soluções concretas e estratégias complexas em obras traduzidas para mais de 30 idiomas.

<sup>9</sup> Como por exemplo: Estágios de Crescimento Econômico; Estruturalista Internacional; do Neoliberalismo do Falso Paradigma; da Dependência Econômica; dos Sistemas Mundiais: dos Países Centrais e Periféricos; do Processo Simultâneo; do Colonialismo Interno; do Dualismo e das Sociedades Duais, da Causação Circular ou Círculo Vicioso da Pobreza; do Imperialismo; do

Não raro o significado do termo é reduzido ao simples crescimento econômico e os “subdesenvolvidos”, aqueles que vislumbram o desenvolvimento, são situados em um estado subordinado de dominação, dependência, subjugação e discriminação sustentado sob a rigidez econômica, institucional e estrutural que dita a relação capitalista imposta por regiões (cidade-campo; sudeste-nordeste) e/ou países considerados desenvolvidos, pautada na opressão e na exploração de territórios dependentes, sob “novas formas de colonizar com conivência do Estado que se comporta convenientemente”, como observa Luzia Neide Coriolano (2012, p.61).

Tudo isso torna o conceito de desenvolvimento um dos mais importantes e polêmicos nas ciências humanas, com mais possibilidades de alimentar diálogos ou confusões interdisciplinares e de estabelecer pontes ou rupturas entre a teoria e a prática, tendo em vista que, de acordo com a citada geógrafa (2003, p.2), a maior parte desse acervo teórico e discursivo segue a linha tradicional, dominado por associações positivas, que pouco explica as contradições e as bases do processo produtivo e, sobretudo, não fazem relações com as implicações sociais.

Daí a necessidade de identificar e analisar os discursos que desse termo se apropriam no âmbito das políticas públicas de “turismo cultural”, bem como quem discursa, onde surgem e à qual instituição pertencem, que princípios defendem, que resultados produzem, entre outras questões que necessitam atenção tendo em vista que se trata de um “espaço em que poder e saber se articulam, pois quem fala, fala de algum lugar, em face de direito reconhecido institucionalmente”, como resume Foucault (1999).

Ao destacar o discurso como “a palavra em movimento e a mediação necessária entre o homem e a realidade” Mikhail Bakhtin (2002, p. 31) nos alerta que “tudo que é ideológico é um signo” (op.cit), ao passo que na linguagem as palavras carregam sentido em si – cognitivo - mas também dependem do contexto em que se inscrevem - denotativo. Logo, isso explica porque uma mesma palavra pode ter significados diferentes.

No contexto das políticas públicas de gestão do uso turístico do patrimônio cultural, sob o qual aproximamos nossa lupa, é notável o recorrente uso de pressupostos da economia clássica nos discursos em prol do desenvolvimento para justificar investimentos no mercado turístico sob a ordem neoliberal ao mesmo tempo em que são atribuídos ao termo significados, valorações e direções que legitimam tal ideal

---

Modo de Produção; do Capitalismo Tardio; da Sociedade da Informática; do Socialismo do Futuro; da Globalização e do Desenvolvimento Sustentável, dentre outras (2003, p.163).



desenvolvimentista como algo positivo que conduz a um futuro melhor, ao mundo que se quer, diferente do mundo que se vive, sob a retórica da sustentabilidade.

Nesse sentido, o conceito de desenvolvimento é apropriado e reproduzido intensamente por gestores e empresários do setor interessados no potencial econômico dessa atividade, os quais também fortalecem seus discursos por meio de dados quantitativos publicados anualmente pelo World Travel & Tourism Council (WTTC). Entre esses dados, destacam-se aqueles referentes à geração de empregos, que no ano anterior à pandemia registraram a criação de 1 a cada 4 novos postos de trabalho, totalizando 330 milhões de trabalhadores envolvidos no setor, e à geração de receitas, que na ocasião corresponderam a 8,9 trilhões de dólares e uma média de 10,3% do PIB mundial. O que significa que o mesmo havia superado pelo nono ano consecutivo a taxa de crescimento geral da economia global (WTTC, 2020, p.3).

Assim, diante da inegável importância econômica do turismo, tais construções enunciativas reverberam, da escala micro à macro e vice-versa, uma percepção da atividade como um processo que alinha a produção de riqueza com partilha e distribuição com equidade, com justiça e melhorias na qualidade de vida, com potencial de contribuir também para elevar a auto estima de comunidades de núcleos históricos decadentes economicamente. Um discurso que tem produzido mitos e violências ao passo que progressivamente manipulam a realidade de lugares e vidas sob os moldes neoliberais de exploração de territórios que rompem laços de pertencimento e afeto e os transformam em produtos de consumo excessivo, excludente e efêmero, conforme constatamos ao longo desta tese.

Acolhendo os momentos de cada extremidade desse discurso que nos inquieta (ou seja, o de sua formação e o de sua reprodução no presente), buscamos, pois, tratá-lo no jogo de afinidades, articulações, rupturas e dispersões - sociais, culturais, estruturais, políticas, ideológicas – no campo das políticas públicas em contraste com outras dimensões discursivas e empíricas verificadas pela mídia e pela academia no presente consumido e maltratado pela incerteza de futuro, cuja dinâmica e a intensidade da mobilidade humana é notavelmente distinta, uma vez deslocada por mais de meio século do contexto fundante do problema de pesquisa que almejamos iluminar.

Dados da OMT (2017, p.2) são mais que expressivos: em 1950 a grande maioria das pessoas não se afastava mais de 100 quilômetros de casa em toda a sua vida e as chegadas de turistas internacionais não passaram de 25 milhões. Em 1980 esse número saltou para 278 milhões, já no ano 2000 foram contabilizadas 674 milhões e nessa

progressão acelerada alcançou o marco de 1,5 bilhão em 2019 (OMT, 2020). Vale ainda destacar que, de acordo com a OMT (2018b), cerca de 40% desses viajantes autodeclararam-se “turistas culturais”.

Diante desse crescimento acelerado do fluxo turístico, evidências conflituosas de turistificação e gentrificação são notáveis tanto em destinos turísticos emergentes quanto naqueles já consagrados internacionalmente, onde os sinais de “massificação do turismo patrimonial”<sup>10</sup> tornam-se cada vez mais comuns. Logo, somos levados a questionar por que o discurso em pauta persiste em reverberar, em governos de todas as esferas e partes do planeta, criando expectativas “em benefício de todos”, tal como proferidas pela Unesco e OMT<sup>11</sup> e pela Esplanada dos Ministérios em Brasília, justificando agendas políticas e investimentos de recursos públicos milionários com base nessa premissa comprovadamente falaciosa e utópica, fundamentada sobretudo em princípios de reciprocidade, protagonismo comunitário e gestão integrada que na prática não se efetivam? O que poderia ser diferente se o discurso fosse outro?

Foi assim, na busca por compreender a inquietação que motivou esta pesquisa, que se deu a aproximação com Foucault e eu não conseguiria explicá-la melhor do que através das próprias palavras desse renomado intelectual:

Inquietação diante do que é o discurso em sua realidade material de coisa pronunciada ou escrita; inquietação diante dessa existência transitória destinada a se apegar sem dúvida, mas segundo uma duração que não nos pertence; inquietação de sentir sob essa atividade, todavia cotidiana e cinzenta, poderes e perigos que mal se imagina; inquietação de supor lutas, vitórias, ferimentos, dominações, servidões, através de tantas palavras cujo uso há tanto tempo reduziu as asperidades. (FOUCAULT, 1996, p.8)

Mas, afinal, o que há de tão perigoso na proliferação indefinida de tal discurso? Possivelmente o citado filósofo nos questionaria, assim como fez na aula inaugural que proferiu no Collège de France em 1970, publicada em 1996, sob o título “A ordem do discurso”.

---

<sup>10</sup> Tal como observaram Miguel Angel Troitiño Vinuesa e Libertad Troitiño Torralba (2019, p.149), tendo como base a experiência espanhola, o turismo patrimonial já é massivo e a valorização e a utilização turística do patrimônio raramente estão integradas, de modo que prevalecem as vontades da chamada indústria turística que mascara, com frequência, a relação harmoniosa entre turismo e patrimônio que é em grande parte uma utopia.

<sup>11</sup> OMT – Organização Mundial do Turismo. *3rd UNTO/Unesco World Conference on Tourism and Culture: for the Benefit of All*. Concept Note. 2018.

A resposta, pois, se fundamenta nas próprias concepções foucaultianas de discurso como um conjunto de proposições, ideias, palavras, visões e noções que vai além de elementos significantes que remetem a conteúdos ou a representações ao passo que constrói e organiza uma parte do social e se configura como práticas que formam sistematicamente os objetos de que falam.

Daí a temível repercussão da apropriação e reprodução arbitrária do discurso que promove o turismo atrelado ao patrimônio como indutor do desenvolvimento sustentável nas determinações de investimentos e prioridades de políticas públicas em todas as dimensões (comunitárias, regionais, nacionais, continentais, globais), ao passo que essas são fundamentadas em princípios tão rasos e que precisam urgentemente ser problematizados ou desconstruídos. Afinal, para que essas políticas sejam eficientes e efetivas, devem ser cumpridas as fases de planejamento, implementação e avaliação tendo em vista as prioridades dos pleitos, já que os recursos são escassos e sua utilização é sempre marcada por negociações e disputas e, conseqüentemente definida em um jogo de forças, envolvendo grupos econômicos e sociais.

Logo, se esse processo é baseado em falácias, obviamente os resultados serão equivocados e os objetivos aclamados não serão alcançados, sob o risco de, ao contrário, agravar os problemas ou as demandas que deveriam ser sanados pelo empenho do Estado que, nesse percurso persuasivo é, portanto, desviado. A turismóloga e antropóloga Margarita Barretto observa a frequência dessa ocorrência ao afirmar que “grande parte dos impactos negativos atribuídos ao turismo, deve-se à falta de políticas públicas para minimizar os problemas inerentes à atividade turística” (BARRETTO, 2000).

Destarte, compreende-se que políticas públicas são muito mais que um conjunto de normas administrativas e burocráticas, é uma questão fundamental a ser analisada, pois está diretamente ligada à transformação da realidade. Portanto, dada a crescente importância que a atividade turística vem adquirindo sob as perspectivas histórica, patrimonial, territorial, ambiental, sociológica, entre outras para além da econômica, assim como em qualquer outra pasta, os programas, projetos, ações, regimentos, investimentos e prioridades do Estado, devem ser transparentes, vistas, ouvidas e articuladas pelos envolvidos, a partir de necessidades e interesses comuns, conforme orienta a Carta Internacional do Turismo Cultural revisada pelo ICOMOS em 1999:

O turismo aparece como um dos fenômenos propícios para exercer uma influência altamente significativa em torno do homem em geral e dos monumentos e sítios em particular. Para que resulte tolerável, dita

influência deve ser estudada cuidadosamente, e ser objetos de uma política concertada e efetiva em todos os níveis (ICOMOS, 1999)

A partir do que foi exposto sobre o problema e o objeto desta pesquisa, importa considerar sua contextualização no tempo presente que, de acordo com Hobsbawm (1998), é o período durante o qual se produzem eventos que pressionam o historiador a revisar a significação que ele dá ao passado, a rever as perspectivas, a redefinir as periodizações, isto é, a olhar, em função do resultado de hoje, para um passado que somente sob essa luz adquire significação. O “aqui e agora” em que estão inscritos o lugar e o tempo da pesquisa desempenham, pois, um papel importante no tipo de relato histórico. Como observa Michel de Certeau (2006), “o próprio historiador se iludiria se ele acreditasse estar livre dessa estranheza interna na história arrumando-a em algum lugar, fora dele, longe de nós, em um passado fechado”.

A propósito, tal aproximação com o tempo presente responde também a um aumento da demanda social, tendo em vista a possibilidade de contribuir para a consciência histórica e a memória dos contemporâneos. Neste sentido a responsabilidade do historiador remete a três funções: a função crítica, a função cívica e a função ética, é o que defende François Bédarida que se dedicou a formular uma definição para “*histoire du temps présent*”, diante do desafio cronológico que até hoje dificulta a identificação consensual de um marco inicial. Para uns tratava-se do período que remonta à última grande ruptura; para outros um simples período adicional mais próximo, a época em que vivemos e de que temos lembranças, ou da época cujas testemunhas são vivas e podem supervisionar o historiador e colocá-lo em xeque na busca por compreenderem como o presente é construído no tempo.

Para o historiador francês François Dosse, é necessário uma ampliação do conceito em sua acepção extensiva ao que é do passado e nos é ainda contemporâneo. Portanto, esse tempo não deve ser menos dignificado como histórico, mas sim valorizado pela possibilidade que a espessura temporal do “espaço de experiência” conquistado no presente do passado incorporado - ou no trabalho do passado no presente - adquire para acionar o horizonte de expectativa, conforme analisa o historiador (2012, p.19):

O passado nos questiona à medida que o questionamos. Quanto ao presente, ele é colocado sob a égide do conceito de iniciativa, de um fazer, ou ainda, de uma conexão. Uma História do tempo presente abriria, então, seus extremos a todo o espaço da experiência, em nome do futuro de um passado tornado fonte de um agir.

Assim, rompendo com a concepção que defendia a necessidade do distanciamento para a realização da análise histórica, Chartier (1996) sustenta argumento contrário, ao afirmar que

Na história do tempo presente o pesquisador é contemporâneo de seu objeto e divide com os que fazem a história, seus atores, as mesmas referências. A falta de distância, portanto, ao invés de um inconveniente, pode ser um instrumento de auxílio importante para um maior entendimento da realidade estudada, de maneira a superar a descontinuidade fundamental, que ordinariamente separa o instrumental intelectual, afetivo e psíquico do historiador e aqueles que fazem a história.

Conhecido pelo valor heurístico que atribui ao presente, Marc Bloch na tentativa de definir uma metodologia para essa disciplina histórica insiste sobre o vai e vem constante entre o passado e o presente: “A incompreensão do presente nasce fatalmente da ignorância do passado. Mas não é talvez coisa menos vã consumirmo-nos a compreender o passado, se nada sabemos do presente” (BLOCH, 2001, p. 47), afirma esse historiador ao defender uma abordagem recorrente “às avessas”, que parta do menos desconhecido para ir ao mais opaco no intuito de evitar os riscos de tornar a história do tempo presente tributária dos “caprichos da mídia”, ainda que essa também sirva ao trabalho historiográfico como uma valiosa fonte, como o que realizamos.

Entretanto, não apenas dela nos valem no exercício analítico do complexo discursivo destacado da realidade desse tempo incerto que nos desafia a defini-lo como presente. A pesquisa que desenvolvemos se vale de reportagens jornalísticas, mas também de documentos oficiais como declarações, cartas e acordos internacionais, relatórios institucionais e dossiês científicos e de cooperação técnica, instrumentos legais e atos do governo federal brasileiro, trabalhos acadêmicos, publicações resultantes da mobilização de organizações não governamentais e de interesse público, depoimentos orais registrados em videodocumentários produzidos a partir de demandas comunitárias de cidades turísticas que possuem monumentos e sítios reconhecidos pela Unesco como Patrimônio Mundial.

Para a análise desse acervo documental, a citada obra, “A ordem do discurso”, de Foucault (1996) foi norteadora e elucidativa, ao passo que nos provocou a questionar a pureza, a continuidade e a linearidade de discursos dominantes como o que aqui analisamos. Sobre essa escolha, importa destacar que, embora não se reconheça como historiador nem tampouco assim seja reconhecido consensualmente pelos que por

formação são, o citado filósofo francês inegavelmente influenciou e foi influenciado pela historiografia nos percursos investigativos aos quais se dedicou ao longo de aproximadamente trinta anos de prolífica produção acadêmica e intelectual, período em que experimentou diferentes estratégias e problematizações metodológicas em interface com a História – como arqueologia do saber, genealogia do poder e genealogia da ética - de tal modo que deixou um importante legado para essa disciplina.

As reflexões propostas em “A ordem do discurso” também são estratégicas para nos ajudar a identificar e a lançar luz sobre o que é apagado, silenciado, aniquilado de determinado discurso. Portanto, ao longo deste trabalho dialogamos com tais reflexões buscando o reconhecimento da materialidade dos acontecimentos discursivos, dos acidentes, desvios, cálculos errôneos e até mesmo inversões completas que historicamente têm início a partir da segunda metade do século XX, mas que continuam a repercutir e a se reproduzirem no presente.

Sob tal perspectiva, esta tese foi estruturada em seis capítulos, através dos quais o problema de pesquisa foi contemplado no contexto de projeção internacional do discurso em pauta e na apropriação do mesmo no contexto nacional, focado no âmbito das políticas federais de turismo e patrimônio do Brasil, dentro do recorte que se inicia em 2015 até o presente, com destaque para a Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial.

De partida, o primeiro capítulo demarca a repercussão da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que a mesma propõe na produção discursiva da Unesco e da OMT através da série de Conferências Mundiais que essas Organizações promovem sobre Turismo e Cultura que reuniu Ministros do Turismo e Ministros da Cultura e partes interessadas nesses setores de todas as regiões do mundo em Camboja (2015), Omã (2017), Turquia (2018) e Japão (2019).

Primeiramente é feita uma abordagem descritiva sobre esses eventos e as Declarações deles resultantes, destacando os principais enunciados ali pronunciados. Aqui, vale considerar os enunciados como constituintes do discurso, ao passo que dialeticamente estabelecidos pela singularidade e pela repetição, dispersão e regularidade, determinam o processo de formação discursiva.

Sempre que se puder descrever, entre um certo número de enunciados, semelhante sistema de dispersão e se puder definir uma regularidade (uma ordem, correlações, posições, funcionamentos, transformações) entre os objetos, os tipos de enunciação, os conceitos, as escolhas

temáticas, teremos uma formação discursiva (FOUCAULT, 1986, p.43).

Em um segundo momento desse primeiro capítulo, são impressas considerações a respeito de tais enunciados – suas correlações, posições, funcionamentos - sob uma perspectiva crítica, problematizando a mesma frente ao contemporâneo fenômeno que vem sendo tratado como *overtourism* e à reação advinda do mesmo, em debate sob o termo “turismofobia”.

No segundo capítulo, sob a perspectiva da inversão (FOUCAULT, 1996), buscamos evidenciar as contradições dos enunciados destacados no capítulo anterior, o lado negativo do discurso em questão. Para tanto, tratamos de casos de icônicos destinos turísticos da Europa que possuem monumentos e sítios reconhecidos como Patrimônio Mundial: Barcelona, Ilhas Baleares e Veneza. Foram destacadas vozes que contradizem tais enunciados, registradas por meio de publicações institucionais, jornais e videodocumentários. Com esses testemunhos dialogamos com outras pesquisas que avaliam as causas e as consequências do *overtourism* e como o mesmo vem se expandindo pelo globo.

Uma vez contextualizado o problema de pesquisa no presente, em sua dimensão internacional, buscamos, no terceiro capítulo, compreender historicamente a formação do discurso em tela e nos aproximar do objeto ao qual se dedica a Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial, objeto do quarto capítulo. Para tanto, as relações estabelecidas entre a Unesco, o patrimônio cultural e o turismo foram tratadas sob a perspectiva do desenvolvimento, sobretudo com o foco econômico, a qual foi determinante para o Programa de Assistência Técnica empreendido pela referida organização no cenário pós Segunda Guerra Mundial. Destacamos que a partir desse Programa, a Unesco começou a atuar em prol do “turismo cultural”.

Além disso, buscamos elucidar nesse terceiro capítulo, o papel da Convenção para Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972) nessas relações, a inserção do Brasil nesse movimento e as influências do mesmo nas experiências brasileiras de gestão do patrimônio para fins turísticos. Dessa forma, acreditamos ampliar nosso campo de visão sobre tais influências, revisando a significação que adquiriram no passado e as perspectivas das mesmas no atual cenário político desse país.

Logo, o quarto capítulo, foi dedicado à Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial, implementada pelo Decreto nº 9.763 em abril de 2019, portanto, no governo do atual presidente Jair Bolsonaro, sob a coordenação de um comitê

interministerial liderado pelo Ministério do Turismo. O objetivo foi compreender articulações discursivas entre esse órgão e o IPHAN, que integra dito comitê, no processo de elaboração dessa Política. Para tanto, nos debruçamos em relatórios, planos de ação, ofícios, memorandos, avisos, notas técnicas, pareceres jurídicos, exposição de motivos interministerial, protocolo de intenções, minutas, portarias, entre outros documentos complementares coletados no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que integra o Processo Eletrônico Nacional (PEN), do referido Ministério e Instituto, além do aplicativo de Pesquisa Integrada do Tribunal de Contas da União (TCU).

Também foram consideradas nesse processo, as articulações com a Organização das Cidades Brasileiras Patrimônio Mundial (OCBPM) / Confederação Nacional de Municípios (CNM), através de uma série de eventos promovidos por essa Organização, os Encontros Brasileiro das Cidades Históricas Turísticas e Patrimônio Mundial, que envolveram, além dos órgãos já citados, a Unesco, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), entre outras instituições.

Dessa maneira, buscamos compreender as intencionalidades de tal Política, a partir de um trabalho genealógico, dentro da concepção que Foucault trata em *A Ordem do Discurso*, para elucidar como a mesma se estabeleceu, através, apesar ou com o apoio de sistemas de coerção em séries de discursos, qual foi a norma específica de cada uma e quais foram suas condições de aparição, de crescimento, de variação concernente à formação discursiva que a pautou, quer no interior dos limites de controle, quer no exterior, quer, a maior parte das vezes, de um lado e de outro da delimitação que foi determinante para a sua implementação, através do citado Decreto nº 9.763, em 2019.

Após apresentar o referido acervo documental e uma síntese conclusiva desse processo, seguimos no quinto capítulo com o propósito de evidenciar as contradições dos enunciados apontados anteriormente, durante o processo de elaboração da referida Política, nas ações, projetos e programas realizados sob o comando do Presidente Jair Bolsonaro desde o início de seu governo até o presente, com destaque para o Programa Revive, o qual foi concebido e está sendo implementado em parceria com Portugal.

Perpassa essa exposição, uma reflexão sob a perspectiva do paradigma pós-colonial e a manipulação simbólica do patrimônio cultural para o turismo, a qual é evidenciada, também, no caso do Centro Histórico de Salvador (BA), apelidado como Pelourinho, reconhecido como Patrimônio Mundial pela Unesco, do qual tratamos no sexto e último capítulo, através da trajetória de sua gestão política com fins turísticos, desde a década de 1960 até os dias atuais.



Através do percurso de pesquisa acima descrito, observamos o princípio foucaultiano de “inversão”, o qual enfatiza a necessidade de reconhecer o jogo negativo de um recorte e de uma rarefação do ideal propagado por meio de um padrão que ignora especificidades que não são legíveis em um jogo pré-discursivo de “significações prévias” (FOUCAULT, 1996). Nessa direção, constatamos alguns avessos, como a exploração econômica e a privatização do patrimônio, a redução da diversidade à monocultura turística, a precarização do trabalho no turismo, a concentração de renda e vulnerabilidade econômica perante o capital estrangeiro, a perda da qualidade de vida em função da pressão e especulação turística, exclusão/expulsão/dispersão das comunidades locais e conflitos entre residentes e turistas, entre outros.

Avessos que associamos à ideia de Foucault (1986, p.56) de que “[...] por meio de exemplos precisos vemos se desfazerem os laços aparentemente tão fortes entre as palavras e as coisas, e destacar-se um conjunto de regras, próprias da prática discursiva”. E assim, sucintamente, evidenciamos a elisão da realidade que existe por trás do discurso em pauta, a qual segue velada há mais de meio século por uma espécie de cumplicidade global que faz com que a empírica desordem seja tragada por interdições, supressões, fronteiras e limites impostos que favorecem o alcance universal e a reprodução da ordem hegemônica. Cumplicidade que se esquiva do incontrolável e manifesta um temor surdo de tudo o que pode emergir no discurso não ordenado, do que possa surgir de violento, descontínuo, combativo, descontrolado e perigoso (op.cit., pp. 50-53).

Nesse sentido, os casos apresentados também se mostraram potentes para compreender como o discurso e as intrínsecas relações de poder em contestação estão vivos, sempre em movimento e, portanto, escapando de qualquer mapeamento ou registro totalizador em nome do desenvolvimento. Mostra a necessidade de testemunhar ou de dar voz aos testemunhos, projetando os motivos que fazem as pessoas viverem, lutarem, lamentarem, resistirem, festejarem, celebrarem ou morrerem - de modo que através deles possa surgir alguma habilidade para discernir a injustiça, bem como dúvidas fundamentais sobre as possibilidades de libertação.

Esperamos que esta tese contribua para os debates em torno da necessidade urgente de questionar e problematizar o discurso do turismo como indutor de desenvolvimento aliado à preservação do patrimônio cultural, contemplando uma perspectiva mais ampla, visto que o mesmo interfere diretamente na dinâmica dos lugares onde o mesmo se insere e na vida das comunidades, nas relações de trabalho, moradia, sociabilidade, pertencimento e afeto que elas estabelecem com o território e o patrimônio

para tal fim negociado. Conforme nos mostra e nos desafia Foucault (op.cit.) os discursos são feitos de signos, mas o que fazem é mais que utilizar esses signos para designar coisas: “É esse “mais” que os tornam irreduzíveis à língua e ao ato da fala. É esse “mais” que é preciso fazer aparecer e que é preciso descrever”.

## 1. DA ONU PARA O MUNDO: A PROJEÇÃO DO DISCURSO NO CENÁRIO INTERNACIONAL

Chefes de Estado e de Governo e representantes do primeiro escalão de todas as partes do mundo foram convocados pela ONU com o propósito de firmar um ambicioso compromisso internacional. Todos postos ao redor do “plano global para mudar o mundo até 2030”, na sede da Organização em Nova York, de 25 a 27 de setembro de 2015, concordaram em destacar o turismo como importante estratégia para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), “para as pessoas, o planeta e a prosperidade [...] na busca de fortalecer a paz universal com mais liberdade” (ONU, 2015, p.1).

Os líderes mundiais partiram do Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, onde consta uma avaliação anual do progresso global e regional realizada com base nos dados compilados por 28 agências das Nações Unidas, produzido pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (DESA) da ONU. Nele constam avanços na direção de várias metas dos ODM em todo o mundo, com a ressalva de que o progresso permanece desigual entre regiões e países, deixando lacunas significativas. Além disso, o documento aponta que os conflitos armados permanecem sendo a maior ameaça ao desenvolvimento humano, com os países frágeis e afetados pelas persistentes altas taxas de pobreza (op.cit.).

Nessa direção os novos 17 ODS globais reforçam a busca de caminhos de longo alcance para tratar das desigualdades, o crescimento econômico, empregos decentes, cidades e assentamentos humanos, industrialização, energia, alterações climáticas, consumo e produção sustentáveis, paz e justiça. “A emergente agenda de desenvolvimento pós-2015 aspira ampliar nossos sucessos e colocar todos os países, juntos, com firmeza, no caminho certo rumo a um mundo mais próspero, equitativo e sustentável”, afirmou Ban Ki-moon, então secretário-geral da ONU na ocasião de lançamento da Agenda 2030<sup>1</sup>.

É nesse cenário que é então reforçada a associação estratégica da atividade turística às diretrizes desenvolvimentistas pautadas na ideia de sustentabilidade. Vale destacar o ODS 8, que visa promover o “crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos”, pela via do “turismo sustentável, que gera empregos e promove a cultura e os produtos locais” (op.cit., p.22); o ODS 11, que objetiva “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e

---

<sup>1</sup> O texto final da Agenda 2030, aprovado na Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, em setembro de 2015, em Nova York-EUA, encontra-se disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf> . Acesso em: 13 jan 2020.

sustentáveis”, instituindo como meta “fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo” (op.cit., p.25) e o ODS 12 que propõe “assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis” reforçando a meta de “desenvolver e implementar ferramentas para monitorar os impactos do desenvolvimento sustentável para o turismo sustentável, que gera empregos, promove a cultura e os produtos locais” (op.cit., p.26)<sup>2</sup>.

Vale lembrar, contudo, que a associação entre turismo, desenvolvimento e sustentabilidade sob tais termos ocorre há no mínimo duas décadas, considerando o âmbito da Conferência Mundial de Turismo Sustentável, realizada em 1995 em Lanzarote (Ilhas Canárias, Espanha), com o patrocínio da Unesco, da OMT, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e da União Europeia. Nessa ocasião é criado o Instituto de Turismo Responsável – ITR (Responsible Tourism Institute - RTI) que é considerado o primeiro organismo internacional independente com o objetivo de impulsionar ações, programas e eventos que orientam o desenvolvimento sustentável em destinos e empresas turísticas, com base nos princípios e diretrizes da primeira versão da Carta Mundial do Turismo Sustentável, aprovada na referida Conferência.

É notável, portanto, a consonância com a então incipiente mobilização posta em marcha pela ONU pós Rio 92<sup>3</sup> que resultou na Agenda 21 e na Declaração intitulada “O Futuro que Queremos”, documentos que marcaram esse debate que conquistou ressonância planetária na virada do milênio e segue central nos dias atuais, a exemplo do tema que pautou a 50ª reunião anual do Fórum Econômico Mundial realizada em Davos, Suíça, que em 2020<sup>4</sup> reuniu os principais líderes mundiais empresariais, governamentais e da sociedade civil para tratar os desafios e oportunidades derivados da “Quarta Revolução Industrial”, com o lema “Grupos de Interesse para um Mundo Coeso e Sustentável”.

---

<sup>2</sup> O turismo é citado de forma explícita também no ODS 14 - “Vida na Água” - como via de gestão sustentável dos recursos marinhos, tal como a pesca e a aquicultura, de modo a “aumentar os benefícios econômicos para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos” (op.cit., p.28).

<sup>3</sup> Considerado um marco sem precedentes, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro, em 1992, conhecida como Rio 92, deu origem à Agenda 21, compromisso internacional que definiu como prioridade para o alcance da proposta de desenvolvimento sustentável, o estabelecimento, a adoção e a implementação de códigos de conduta para a indústria, entre inúmeros outros pactos delineados para orientar um novo modelo de desenvolvimento no século XXI. A partir dessa agenda foram formulados inúmeros pactos e dispositivos globais relacionados à sustentabilidade no turismo, como analisa Marta Irving (2018, pp. 23 – 56), a exemplo da Agenda 21 para a Indústria de Viagem e Turismo para o Desenvolvimento Sustentável (OMT, 1995).

<sup>4</sup> Mais precisamente entre 21 e 24 de janeiro, pouco tempo antes da Organização Mundial da Saúde declarar a pandemia do covid-19 em 11 de março.

Aqui e acolá, para além do declarado foco principal desse movimento, é possível observar como a associação em questão passa a ser vislumbrada para estimular a competitividade do setor turístico como, por exemplo, através de distintos selos emitidos pela marca Biosphere, gerida pelo citado ITR. Trata-se de sistema de certificação que funciona através de indicadores como os fornecidos pela OMT, bem como mediante o pagamento de faturas e análises de critérios do Conselho Global de Turismo Sustentável (Global Sustainable Tourism Council – GSTC)<sup>5</sup> do qual o próprio ITR é membro fundador. É o caso do selo “Destino de Turismo Sustentável” conferido à algumas cidades como Barcelona (Espanha), onde contraditoriamente, é evidente a insustentabilidade da atividade turística através de inúmeros conflitos sociais, culturais, econômicos, urbanísticos, entre outros, conforme veremos no próximo capítulo.

Assim, como um desígnio inalcançável cuja designação já não diz nada à maior parte dos quase oito bilhões de nós, é reproduzido em escala planetária o famoso roteiro para um mundo perfeito até 2030, à essa altura visto como uma tentativa quase desesperada de salvar o projeto pautado na ideia de “sustentabilidade”, visto que a própria terminologia expressa e traduz um sentido polissêmico que transcende o debate ambiental ou a mera intenção da resposta funcional aos riscos evidentes de um mundo em crise e que, portanto, implica uma crítica direta aos modos de existência da sociedade contemporânea, conforme destacam várias publicações multidisciplinares como as de Marta Irving (2018), Leonardo Boff (2012) e José Eli da Veiga (2010), entre tantas outras. Contudo, mesmo que exaustivamente banalizado e desacreditado, à importância de tal projeto e à noção de desenvolvimento sustentável no século XXI é traçada uma equivalência, a partir das ideias do filósofo francês Jean-Philippe Pierron, “ao que representou o Iluminismo no século XVIII ou o progresso na Revolução Industrial” (apud. IRVING, 2018, p.23).

Dada a importância do tema e sua projeção discursiva no campo das políticas públicas que articulam turismo e patrimônio em prol do desenvolvimento aliado à preservação e, considerando o crescimento excepcional do fenômeno turístico, como já destacado na introdução desta tese, entendemos que tal discurso precisa ser questionado e problematizado, a partir de uma interpretação crítica sob diversas perspectivas e nuances, não somente

---

<sup>5</sup> Trata-se de uma organização que se apresenta como independente e neutra, sem fins lucrativos, legalmente registrada nos Estados Unidos e que representa uma filiação diversa e global. Incluem-se agências da ONU, Organizações Não Governamentais (ONG's), governos nacionais e estaduais, empresas líderes em viagens, hotéis, operadores turísticos, particulares e comunidades “que se esforçam para alcançar as melhores práticas do turismo sustentável”. Descrição fornecida pelo próprio GSTC. Disponível em <https://www.gstcouncil.org/>. Acesso em 29 nov 2019.

conceituais, mas também e principalmente aplicadas, na medida em que o mesmo repercute tanto a nível global como local e, portanto, interferem diretamente na dinâmica dos lugares e na vida das comunidades envolvidas, nas relações de trabalho, moradia, sociabilidade, pertencimento e afeto que elas estabelecem com o território e o patrimônio para tal fim negociado. Uma aposta influenciada pela hipótese foucaultiana de que

Em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade (FOUCAULT, 1996, p.9).

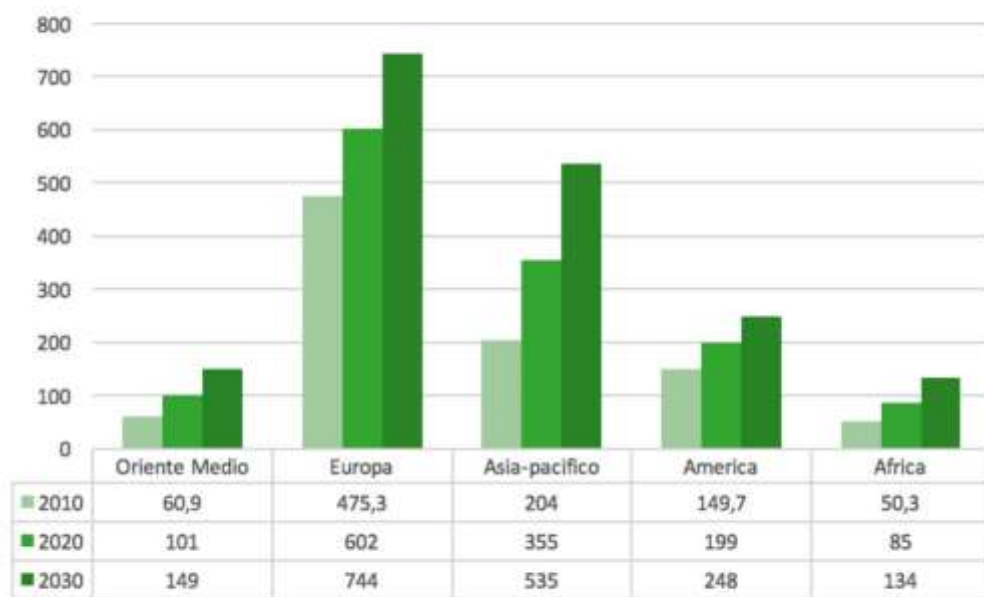
De acordo com Irving (2018, p.25), para que o turismo alcance a perspectiva qualificada conceitualmente como sustentável é fundamental um esforço conjunto, envolvendo academia, a gestão pública, o movimento social e o setor privado para reinterpretá-lo como fenômeno contemporâneo, segundo um novo paradigma, orientado pela incorporação de princípios e valores éticos e envolvendo uma nova forma de se pensar a democratização de oportunidades e benefícios dele decorrentes, em uma perspectiva de sistema-mundo. Portanto, um novo caminho para o planejamento e para a implementação de projetos turísticos centrado nos compromissos de justiça social, qualidade ambiental e direito intergeracional e, segundo os pressupostos de corresponsabilidade, participação social e governança democrática.

Ao nos ater a algumas falas proferidas por autoridades vinculadas à OMT e à Unesco no contexto histórico sobre o qual estamos tratando, podemos observar que tais princípios destacados por Irving estão presentes e alinhados com os enunciados que conformam o discurso em questão. De partida, vale lembrar alguns dados sempre enaltecidos na perspectiva do turismo como indutor de desenvolvimento e usualmente reivindicados para legitimar toda e qualquer política ou investimento público no setor, mesmo que em benefício de poucos empresários milionários, não raro estrangeiros, e até mesmo para a privatização do patrimônio cultural e natural, conforme é evidenciado ao longo desta tese.

Em 2019, em um contexto efervescente pré-pandemia do covid-19, o turismo superava pelo nono ano consecutivo, a taxa de crescimento geral da economia global (WTTC, 2020, p.3). Extrapolava, inclusive, as projeções que a própria OMT fazia para o setor com base no quantitativo de chegadas internacionais, visto que a previsão feita para 2020 de 1,4 bilhão de turistas foi superada dois anos antes e em 2019 essa progressão acelerada alcançou o marco de 1,5 bilhão (op.cit.).

Um número que indica que o movimento turístico pelo mundo mais que dobrou em duas décadas e até então promovia a criação de 1 a cada 4 novos postos de trabalho (totalizando 330 milhões de trabalhadores envolvidos no setor) e a geração de receitas correspondente à 8,9 trilhões de dólares e uma média de 10,3% do PIB mundial. Se considerado o gráfico elaborado em 2017<sup>6</sup> a partir de relatórios da OMT, nos deparamos com estimativas de quase triplicar, em duas décadas, o movimento turístico em regiões como África, Oriente Médio e Ásia-pacífico.

### Proyección global de llegada de turistas (millones)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Panorama OMT del turismo internacional (2016). 2017.

Fonte: Milano (2017, p.8)

Diante desse cenário, logo após o encontro para a formulação da Agenda 2030, em novembro de 2015, foi firmada a Carta Mundial de Turismo Sustentável + 20, documento que supõe a reformulação da primeira versão supracitada ao passo que incorpora os 17 ODS e reivindica como prioridade “a preservação da qualidade dos destinos, da indústria turística e da capacidade de satisfação do turista”<sup>7</sup>. Nesse mesmo contexto, onde também são permeadas as expectativas em torno do proclamado Ano Internacional do Turismo Sustentável para o Desenvolvimento, celebrado em 2017 pela ONU, como que imunizado pela fórmula defensiva

<sup>6</sup> OMT – Organização Mundial do Turismo. *Tourism Highlights: 2017 Edition*. Madri: OMT, 2017b. Disponível em: <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284419043>. Acesso em: 5 ago. 2019.

<sup>7</sup> Trecho retirado de Biosphere Tourism. Disponível em: <https://www.biospheretourism.com/es/carta-mundialde-turismo-sostenible-20/25>. Acesso em 20 set 2020

da sustentabilidade, observamos um terreno fértil para a disseminação de discursos sobre a relevância da atividade turística na perspectiva dos principais órgãos mundiais interessados e envolvidos na liderança do citado plano global:

[...] promover uma melhor compreensão entre os povos de todas as partes, conduzindo à uma maior conscientização sobre o rico patrimônio das diversas civilizações para uma melhor apreciação dos valores inerentes às diferentes culturas, contribuindo assim para o fortalecimento da paz no mundo (ONU, 2015, p.3)

Igualmente enaltecido pela então diretora-geral da Unesco, Irina Bookova, destacou em suas palavras ecoadas para o plano de ação daquele ano o turismo como uma “oportunidade de ouro para romper as barreiras da ignorância e dos preconceitos” ao passo que “viajar ajuda a abrir as portas para o intercâmbio intercultural e o diálogo”, podendo ainda “contribuir para a luta contra a pobreza”<sup>8</sup>.

Bookova acrescenta, ainda, que “é nesse espírito que a UNESCO tem defendido um reconhecimento mais forte do papel da cultura como promotora do desenvolvimento sustentável, bem como da economia criativa como condutora do crescimento e da inovação”, princípios que somam aos objetivos de vários programas culturais e científicos da UNESCO desenvolvidos há muito tempo, sobretudo aqueles vinculados ao Patrimônio Mundial, para o qual a Organização “vem trabalhando para assegurar que os turistas que visitam seus 1.052 sítios naturais e culturais beneficiem as comunidades locais, e que os fluxos de visitantes sejam administrados de maneira compatível com a conservação do patrimônio”<sup>9</sup>.

Sob a perspectiva da OMT, o então chefe Taleb Rifai, afirmou não ter sido uma mera coincidência a Assembleia Geral da ONU proclamar 2017 como o Ano Internacional do Turismo Sustentável para o Desenvolvimento, pois, segundo ele, “o turismo tem sido reconhecido cada vez mais como um setor que pode ajudar a construir um mundo melhor”. Além de destacar que se trata de “um dos mais importantes setores socioeconômicos dos tempos atuais”, Rifai disse ter visto também o “aumento do compromisso da comunidade internacional com muitos países percebendo o potencial para o turismo se tornar o pilar do desenvolvimento”, haja vista a inclusão estratégica do turismo na agenda 2030. “Uma oportunidade única para promover a contribuição do turismo para alcançar o futuro que todos querem”, acrescentou explicando que “através das viagens, as pessoas passam a ter mais

---

<sup>8</sup> Fala de Irina Bookova sobre o Ano Internacional do Turismo Sustentável para o Desenvolvimento (tradução própria). Disponível em <http://en.unesco.kz/2017-for-unesco-the-international-year-of-sustainable-tourism>. Acesso em 19 fev 2020.

<sup>9</sup> Trecho do discurso citado anteriormente.



compreensão, tolerância e empatia pelo próximo”. Segundo Rifai, esses são pontos essenciais numa era de globalização onde a “aldeia global só pode prosperar através de uma vida harmoniosa”<sup>10</sup>.

No que tange à perspectiva econômica, Rifai e demais gestores do turismo que replicam tal discurso afirmando a atividade como pilar do desenvolvimento estão muito bem respaldados pelas pesquisas estatísticas que a citada Organização realiza e publica anualmente, a exemplo do panorama supracitado, o qual endossa a importância crescente do turismo para a economia mundial e a permanência dos enunciados associados ao desenvolvimento nas sucessivas gestões da OMT, conforme podemos observar no discurso de Zurab Pololikashvili, publicado na edição 2019 da *International Tourism Highlights*.

O então secretário geral da Organização observa que o aumento acelerado do fluxo turístico é impulsionado, entre outras coisas, pelo crescimento da classe média em economias emergentes, avanços tecnológicos, novos modelos de negócios, viagens a custos acessíveis, facilitação de vistos, entre outros estímulos que fazem do setor

[...] uma verdadeira força global para o crescimento econômico e para o desenvolvimento, impulsionando a criação de mais e melhores empregos e servindo como catalisador para inovação e empreendedorismo. Em suma, o turismo está ajudando a construir vidas melhores para milhões de indivíduos e transformando comunidades inteiras (WTO, 2019, p.2, tradução própria)

À continuidade de suas palavras introdutórias, embora em contradição com o foco das 22 páginas de dados estatísticos de crescimento e perfil de consumo turístico que seguem na citada publicação, Pololikashvili alerta: “Precisamos crescer mais em valor do que apenas em volume. Espera-se digitalização, inovação, maior acessibilidade e mudanças sociais para continuar moldando nosso setor” (op.cit., p.2, tradução própria). O novo dirigente destaca, assim, a necessidade de garantir uma gestão eficaz do destino que minimize qualquer efeito adverso do turismo: “[...] uma gestão sustentável é necessária para a construção de um futuro melhor tanto para os destinos quanto para as empresas que precisarão se adaptar para permanecerem competitivos” (op.cit., p.2, tradução própria). Conexão essa entre sustentabilidade e competitividade referida por 64% dos Estados Membros da OMT, segundo resultados da pesquisa apresentada no citado relatório (op.cit., 2019, p.5).

É interessante observar que falas como essa de Pololikashvili, no campo das políticas públicas, que afirmam a melhoria da qualidade de vida por meio do turismo em geral estão

---

<sup>10</sup> Depoimentos registrados por Edgard Júnior, da ONU News em Nova Iorque, em 4 de janeiro de 2017. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2017/01/1573191-2017-e-o-ano-do-turismo-sustentavel-para-o-desenvolvimento>. Acesso em 10 out 2019.

vinculadas aos enunciados que se baseiam exclusivamente em critérios quantitativos que indicam, por exemplo, que “as economias emergentes e avançadas estão se beneficiando do aumento da receita do turismo [...] e que a atividade tem contribuído para a redução dos déficits comerciais em muitos países.” (op.cit., p.2, tradução própria). Até mesmo o ideal da gestão sustentável passa a ser conformado por dados que o tratam como vantagem competitiva entre destinos turísticos e empresários do ramo. Dados qualitativos de pesquisas produzidas por acadêmicos provenientes de diversos países e áreas do saber, por organizações não governamentais, lideranças comunitárias e nem mesmo pelo poder legislativo, como o Parlamento Europeu (European Parliament), não são incluídos no radar das raras ponderações enunciativas que mal alcança a superficialidade dos não desejados “efeitos adversos” de dita atividade econômica.

Historicamente essa aproximação discursiva entre Unesco e OMT em prol do desenvolvimento não é novidade, ao contrário, ocorre antes mesmo da citada Organização Mundial do Turismo ser tratada como tal em seu estatuto (1970) e estabelecer sua sede em Madrid, após sua primeira Assembleia Geral, em 1975<sup>11</sup>. Conforme analisamos no capítulo 3, desde meados da década de 1960 a Unesco se posiciona favorável ao uso turístico do patrimônio cultural compatível com a conservação do mesmo, de modo a incorporar o turismo no seu campo de atuação para assegurar o compartilhamento “das riquezas de uma única cultura mundial diversificada”<sup>12</sup>.

À época, a Unesco e a então União Internacional de Organizações Oficiais de Viagens (IUOTO) buscavam construir uma narrativa articulada sob o distintivo “turismo cultural”, fundamentada por ideais muito parecidos com o que nos anos oitenta passa a ser conceituado como “sustentável” e mais recentemente como “responsável”, termos igualmente significados e acomodados para projetar expectativas favoráveis e consensos sociais sobre o modelo de desenvolvimento proporcionado pelo “bom turismo” (COUSIN, 2008), quando não raro associados às promessas para atender aos diversos apelos, necessidades e solicitações de milhões de cidadãos, como se fosse a panaceia para todos os males do planeta.

Contudo, uma vez que o turismo cultural é conduzido prioritariamente sob os mesmos princípios neoliberais pautados em dados econômicos e quantitativos da indústria turística tal como é exaltado nas estatísticas, vide as acima citadas, amplamente reproduzidas e enaltecidas no discurso em pauta, basta um olhar mais atento e crítico para alguns dos

<sup>11</sup> Até então atuava, desde 1925, como União Internacional de Organizações Oficiais de Viagens (IUOTO), uma organização internacional não governamental que reunia associações privadas e governamentais de turismo.

<sup>12</sup> Trecho retirado do Relatório do Diretor Geral da ONU, de 1947.

principais destinos turísticos contemplados com o título de Patrimônio Mundial, para constatar as contradições e falácias do paradigma em questão, como faremos no próximo capítulo.

Antes, porém, vale destacar a produção discursiva sobre o tema na série de Conferências Mundiais OMT/Unesco sobre Turismo e Cultura realizadas em Camboja (2015), Omã (2017), Turquia (2018) e Japão (2019), durante as quais se reuniram Ministros do Turismo e Ministros da Cultura e partes interessadas nesses setores de todas as regiões do mundo, como representantes de organizações internacionais, nacionais e regionais, do setor privado, de centros acadêmicos e de pesquisa, das comunidades locais, da sociedade civil e organizações não governamentais.

Primeiramente fizemos uma exposição descritiva e, ao final, são impressas considerações a respeito de tal produção discursiva sob uma perspectiva crítica, problematizando a mesma frente ao contemporâneo fenômeno que vem sendo tratado como *overtourism*. À essa análise, somamos contribuições de Michel Foucault, sobretudo suas proposições analíticas impressas em *A Ordem do Discurso* (1996).

### 1.1 As Conferências Mundiais OMT/Unesco sobre Turismo e Cultura

Para encaminhar os apelos à ação política levantados durante os encontros referidos acima, foram produzidos os respectivos documentos: a Declaração de Siem Reap de 2015, que recomenda parcerias mais próximas e direcionadas entre as partes interessadas da cultura e do turismo; a Declaração de Muscat de 2017, que incentiva a contribuição do turismo e da cultura nas estratégias nacionais dos ODS; a Declaração de Istambul de 2018, que promove o desenvolvimento do turismo como uma ferramenta para salvaguardar a cultura, contribuindo para cidades sustentáveis e o uso de tecnologia para facilitar o acesso para todos e a Declaração de Quito de 2019, que indica diretrizes para os setores de turismo e cultura trabalharem juntos de forma mais colaborativa, aumentando as parcerias público-privadas para garantir a proteção do patrimônio cultural compartilhado para o usufruto das futuras gerações.

A seguir, contextualizamos essa documentação através de notícias publicadas, sobre as respectivas Conferências, nas páginas oficiais da OMT e da Unesco na *internet* e, posteriormente, exploramos as citadas Declarações.

### 1.1.1 Declaração de Siem Reap (2015): “por um novo modelo de associação”



Fonte: OMT. 3 de fevereiro de 2015

Promover um Diálogo Ministerial focado em como as administrações de turismo e cultura podem trabalhar juntas para desenvolver uma estrutura de governança para o turismo cultural sustentável, que contribui para o desenvolvimento socioeconômico das comunidades anfitriãs, promove intercâmbios culturais e gera recursos para a conservação do patrimônio foi, de acordo com a OMT<sup>13</sup>, o principal propósito da Primeira Conferência Mundial sobre Turismo e Cultura que reuniu políticos de todo o mundo e partes interessadas de ambos os setores para “explorar novos modelos de parceria entre turismo e cultura”.

O encontro ocorreu em Siem Reap, Camboja, entre os dias 4 e 6 de fevereiro de 2015, com a participação de mais de 900 participantes, incluindo mais de 45 Ministros e Vice-Ministros de Turismo e Cultura, especialistas internacionais, palestrantes e convidados de 100 países, tornando essa Conferência um marco na colaboração entre a OMT e a UNESCO que, por muitos anos, têm atuado juntas “ênfatizando a necessidade de modelos de parceria

<sup>13</sup> Unwto/Unesco World Conference On Tourism And Culture: Building New Partnerships. Disponível em: <https://www.unwto.org/archive/asia/event/unwtounesco-world-conference-tourism-and-culture-building-new-partnerships>. Acesso em: 30 mai 2020.

mutuamente benéficos [...] em um momento de crescimento do turismo sem precedentes, com mais de um bilhão de turistas cruzando as fronteiras internacionais a cada ano”<sup>14</sup>.

Destacando esse cenário promissor, o secretário-geral da OMT, Taleb Rifai, conduz seu discurso na ocasião de abertura do evento: “Cabe a nós trabalharmos juntos para aproveitar a força absoluta de um bilhão de turistas, transformando-a em um bilhão de oportunidades para contribuir com o crescimento econômico inclusivo, o desenvolvimento social e o avanço da agenda de sustentabilidade pós-2015 em todo o mundo”<sup>15</sup>. Nesse sentido, Rifai exalta a importância da Conferência como

[...] uma oportunidade única para as partes interessadas do turismo e da cultura de todas as regiões discutirem como aproveitar ainda mais o poder do turismo e da cultura para aliviar a pobreza, criar empregos, proteger o patrimônio e promover o internacional entendimento, contribuindo para a agenda de desenvolvimento pós-2015<sup>16</sup>

No tocante à necessidade de preservação patrimonial, o secretário geral da OMT justifica: “O patrimônio cultural conta a história da humanidade; conta nossa história. Gerenciado com cuidado, o turismo pode proteger e animar esse patrimônio, gerar novas oportunidades para as comunidades locais e promover a tolerância e o respeito entre os povos e as nações”<sup>17</sup>. Sob tal perspectiva as sessões técnicas centraram-se em modelos de governança e parceria, na preservação cultural, roteiros culturais, culturas vivas e indústrias criativas e regeneração urbana através do turismo cultural.

Compartilhando essa visão positiva sobre a contribuição do turismo para o patrimônio cultural, a Diretora-Geral da UNESCO acredita que “todo turista deve ser um guardião do patrimônio mundial, um embaixador do diálogo intercultural. É por isso que a salvaguarda do patrimônio cultural deve avançar com o turismo sustentável”. Irina Bokova complementa em sua fala de abertura que “essa visão orienta nossos esforços para promover a cultura como impulsionadora e viabilizadora do desenvolvimento sustentável. Isso nunca foi tão importante neste momento de mudança, quando os países estão moldando uma nova agenda global de desenvolvimento sustentável para seguir 2015”.

À continuidade de seu depoimento, Bokova registra a expectativa da UNESCO sobre o evento de “proporcionar uma plataforma global sem precedentes para formuladores de políticas, especialistas e profissionais em turismo e cultura para encontrar e identificar os

---

<sup>14</sup> Op.cit.

<sup>15</sup> Op.cit.

<sup>16</sup> Op.cit.

<sup>17</sup> Op.cit.

principais desafios e oportunidades para uma cooperação mais forte entre essas áreas altamente interligadas”<sup>18</sup>. Representando o entendimento da Unesco de que “o turismo cultural comprovadamente aumenta a competitividade, cria oportunidades de emprego, freia a migração rural, gera renda para investimentos em preservação e nutre um sentimento de orgulho e auto-estima nas comunidades anfitriãs”<sup>19</sup>, a referida diretora

A cultura, refletida nas tradições, línguas, monumentos, música, artesanato e arte em todo o mundo, tem um valor inerente incomensurável para sua comunidade de origem. Ao mesmo tempo, a cultura é um ativo turístico-chave, inspirando milhões de turistas a visitar novos destinos a cada ano. A cultura molda nossa identidade e é um meio de fomentar o respeito e a tolerância entre as pessoas. É também uma forma de criar milhões de empregos e melhorar a vida das pessoas, um caminho para fortalecer o entendimento mútuo<sup>20</sup>.

Neste contexto de reciprocidade, Bokova frisou o poder do turismo como “uma força considerável para a promoção e salvaguarda do patrimônio tangível e imaterial de que depende, ao mesmo tempo que incentiva o desenvolvimento de artes, ofícios e outras atividades criativas”. E reforçando o ideal a sustentabilidade, orientou:

A salvaguarda do patrimônio cultural deve avançar com o turismo sustentável, que é a mensagem central desta Conferência. Essa visão orienta nossos esforços para promover a cultura como um impulsionador e um facilitador do desenvolvimento sustentável, e é especialmente importante neste momento de mudança, quando os países estão moldando uma nova agenda global de desenvolvimento sustentável para seguir 2015<sup>21</sup>

Igualmente, o Primeiro Ministro do Reino do Camboja ao discursar na abertura do encontro enfatiza a necessidade de políticas transversais para promover o desenvolvimento sustentável do turismo cultural. “Esta Conferência representa uma importante contribuição para o avanço dos futuros Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) por meio da

---

<sup>18</sup> UNWTO and UNESCO to organize first World Conference on Tourism and Culture. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/news/1210>. Acesso em: 30 mai 2020.

<sup>19</sup> UNWTO/UNESCO World Conference on Tourism and Culture gathers Ministers of Tourism and Culture for the first time. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/news/1235>. Acesso em: 30 mai 2020.

<sup>20</sup> Unwto/Unesco World Conference On Tourism And Culture: Building New Partnerships. Disponível em: <https://www.unwto.org/archive/asia/event/unwtounesco-world-conference-tourism-and-culture-building-new-partnerships>. Acesso em: 30 mai 2020.

<sup>21</sup> UNWTO and UNESCO to organize first World Conference on Tourism and Culture. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/news/1210>. Acesso em: 30 mai 2020.

vinculação entre turismo e cultura”, pronunciou Samdech Akka Moha Sena Padei Techo Hun Sen<sup>22</sup>. Na mesma linha, o Rei Simeão II, ex-primeiro-ministro da Bulgária, disse:

Como um dos três chefes de Estado vivos da Segunda Guerra Mundial, devo compartilhar com vocês o que primeiro me veio à mente ao ler sobre cultura aliada ao turismo: paz, harmonia, compreensão mútua. É vital promover a paz e a compreensão entre as pessoas, garantindo assim um melhor padrão de vida, laços de amizade em um mundo com demasiada agressividade, ódio, desigualdade e preconceito. Precisamos garantir que o turismo cultural esteja na agenda da comunidade internacional para o desenvolvimento sustentável, tendo em vista os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

De acordo com o relato publicado pela OMT, visto que para promover e salvaguardar eficazmente o próprio patrimônio de que depende o turismo cultural, é fundamental formular uma abordagem multipartidária e sustentável. Nesse sentido, os ministros enfatizaram a “importância da criação de estruturas institucionais comuns para planejar e administrar o turismo cultural, garantir o envolvimento e o empoderamento da comunidade e a cooperação com o setor privado”<sup>23</sup>.

A partir dos debates promovidos durante o encontro em questão foi então elaborada a “Declaração de Siem Reap sobre Turismo e Cultura: Por um Novo Modelo de Parceria”. O texto documento inicia registrando todas as representações envolvidas na Conferência e recorda o crescimento do turismo nas últimas décadas até se tornar “um dos principais setores socioeconômicos de nosso tempo em escala mundial”. Nesse sentido, destaca as enormes oportunidades que o setor gera para o “crescimento econômico inclusivo e desenvolvimento sustentável criando empregos, regenerando áreas rurais e urbanas e valorizar e proteger o patrimônio natural e cultural”. Destaca, também, a importância da cultura como um ativo de destaque para a distinção dos destinos turísticos, bem como do turismo cultural para o “desenvolvimento socioeconômico e empoderamento das comunidades locais”, lembrando que “o turismo cria oportunidades enormes para o crescimento econômico inclusivo e desenvolvimento sustentável criando empreendedorismo, regenerando áreas rurais e urbanas e valorizar e proteger o patrimônio natural e cultural”.

---

<sup>22</sup> UNWTO/UNESCO World Conference on Tourism and Culture gathers Ministers of Tourism and Culture for the first time. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/news/1235>. Acesso em: 30 mai 2020.

<sup>23</sup> Unwto/Unesco World Conference On Tourism And Culture: Building New Partnerships. Disponível em: <https://www.unwto.org/archive/asia/event/unwtounesco-world-conference-tourism-and-culture-building-new-partnerships>. Acesso em: 30 mai 2020.

Os diversos instrumentos normativos internacionais, anteriores à Declaração, que enfatizam a salvaguarda da cultura em suas diversas manifestações como “garantia de desenvolvimento sustentável” também são considerados nesse documento, a exemplo da Convenção da UNESCO sobre a Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões culturais, 2005; a Convenção da UNESCO para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, de 2003; a Convenção da UNESCO sobre a Proteção do Patrimônio Cultural Subaquático, de 2001 e a Convenção da UNESCO sobre a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972.

São destacados, ainda, o artigo 4 do Código Global de Ética do Turismo, aprovado pela Assembleia Geral da OMC em 1999 e endossado em 2001 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, no qual ressalta-se que “o turismo aproveita o patrimônio cultural da humanidade e contribui para seu enriquecimento”; a resolução 68/223 da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre Cultura e Desenvolvimento Sustentável, realizada em 2013, onde é reconhecido que “a cultura contribui para o desenvolvimento econômico inclusivo”; a Declaração de Hangzhou de maio de 2013, que “coloca a cultura no centro das políticas de desenvolvimento sustentável” e a Declaração de Florença de 2014, sobre Cultura, Criatividade e Desenvolvimento Sustentável, que enfatiza a importância das parcerias em conjunto com pesquisa e inovação para atuar em uma escala global para promover ambientes, processos e produtos criativos.

Dessa maneira, a Declaração busca valorizar o trabalho colaborativo realizado há anos pela OMT e UNESCO para a “sensibilização e a promoção no que diz respeito aos fortes laços que unem turismo e cultura, enquanto ressaltam a necessidade de modelos de parceria que proporcionem benefícios mútuos. Antes de indicar os compromissos dos declarantes, o documento registra que os mesmos reconhecem que

Apesar da enorme sinergia entre turismo e cultura, ambos os setores operam frequentemente em estruturas governamentais e administrativas que não estão interligadas ou estão mal coordenadas, o que influencia nos resultados obtidos em termos de políticas de desenvolvimento, planejamento e desenvolvimento nos níveis nacional e regional

Logo, “para que os resultados sejam satisfatórios, as partes interessadas do mundo da cultura e o turismo deve interagir em todos os níveis, assumindo responsabilidades intersetoriais em áreas como governança, participação comunitária, inovação e responsabilidade social corporativa”, entendendo que, se sua gestão for inadequada, pode pôr em perigo o patrimônio cultural. Dita integração, portanto, é defendida como fundamental



para que “o turismo cultural possa contribuir para o desenvolvimento, crescimento e rejuvenescimento cultural de áreas urbanas e centros históricos”.

Vale destacar também a compreensão dos declarantes acerca de como “o desenvolvimento do turismo e as atividades relacionadas ao patrimônio cultural podem alcançar a sustentabilidade”. Segundo o documento em análise, é necessário

[...] criar estruturas de governança responsáveis, garantindo proteção e conservação, promovendo o investimento, promovendo a redução de pobreza, facilitando as ligações entre os setores de turismo e fornecedores locais de bens e serviços, divulgando as culturas locais e apoiando o desenvolvimento de recursos humanos.

Para a realização do turismo sustentável também é preciso, de acordo com a Declaração, “fortalecer e expandir a contribuição das culturas e indústrias vivas da criação, como música, expressão multimídia, artesanato, culinária, arquitetura e design”, na medida em que essas participam cada vez mais da “criação singular e distinta da experiência do visitante em cada destino”. E o investimento em turismo pode, por sua vez “atrair novos consumidores e promover inovações e o intercâmbio de experiências que oferecem mercados mais amplos às indústrias de criação”.

Nessa direção, são afirmados nesse documento cinco compromissos globais para:

**1) Criar novos modelos de associação entre turismo e cultura:** com base na integração das diferentes esferas de governança e gestão, nas possibilidades abertas pelas tecnologias e plataformas de redes sociais e de acordo com a Agenda 2030, de modo a “desenvolver políticas de turismo cultural que reconheçam, protejam e promovam a autenticidade da cultura e do patrimônio cultural” e a contribuir para recuperação em áreas afetadas por crise.

**2) Promover e proteger o patrimônio cultural:** por meio de atividades turísticas que contribuam para a conscientização e geração de apoio à preservação, bem como por meio da reserva de uma parte suficiente da receita do turismo para tal fim, “levando em consideração as aspirações das comunidades de acolhimento”, especialmente dos locais envolvidos com o Patrimônio Mundial, através da implementação de medidas eficazes de “gestão do congestionamento turístico”, bem como da aplicação de “procedimentos de avaliação eficazes e adequados de impacto patrimonial e sustentabilidade socioeconômica” antes de proceder à aprovação de projetos turísticos ligados a sítios do patrimônio mundial.

**3) Conectar pessoas e promover o desenvolvimento sustentável por meio de rotas culturais:** através da participação das comunidades locais na concepção e gestão de rotas

turísticas, corredores ou circuitos e da criação de redes internacionais ou regionais visando a cooperação e a certificação para garantir qualidade e consistência da experiência do visitante nos roteiros culturais, bem como a equidade nas estruturas de governança, desenvolvimento do turismo, parcerias público-privadas e atividades de marketing ao longo de toda a rota cultural.

**4) Promover ligações mais estreitas entre o turismo, culturas vivas e indústrias da criação:** gerando para esses setores “oportunidades de negócios valiosas e o desenvolvimento socioeconômico” com foco em novas, criativas e especializadas formas de turismo cultural, para as quais é necessário “promover cadeias de valor sustentáveis nas comunidades locais que garantam um grau uniforme de participação, qualidade, crescimento e criatividade nas exposições ou mostras das indústrias culturais”, bem como estimular “o investimento público e privado em infraestrutura física e institucional em prol de indústrias de criação locais”.

**5) Apoiar a contribuição do turismo cultural para o desenvolvimento urbano:** estimulando programas de regeneração de áreas industriais degradadas ou abandonadas dos centros históricos que dão espaço ao patrimônio cultural em colaboração com as comunidades locais, às quais devem ser oferecidas oportunidades de desenvolvimento socioeconômico em condições de igualdade e integração social e cultural em áreas urbanas para melhorar a interação entre as comunidades residentes existentes e as novas e os turistas.

Com saudações à Majestade Preah Samdech Preah Baromneath Norodom Sihamoni, Rei do Camboja, pela sua contribuição fundamental para a Conferência e “fomentar o vínculo entre o turismo e a cultura na perspectiva de um futuro mais sustentável para todos” é concluída a Declaração, então firmada em 05 de fevereiro de 2015.

#### 1.1.2 Declaração de Mascate (2017): “fomentar o desenvolvimento sustentável”

A Segunda Conferência Mundial OMT/UNESCO sobre Turismo e Cultura foi realizada em Mascate, capital de Omã, de 11 a 12 de dezembro de 2017, e na ocasião anunciada como uma “oportunidade única de explorar e destacar o potencial do turismo para ajudar a transformar nosso mundo em um lugar de prosperidade e bem-estar para todos”<sup>24</sup>, visto que a ONU havia declarado 2017 como o Ano Internacional do Turismo Sustentável para o Desenvolvimento. Por tal motivo, teve como tema central “Fomentar o

<sup>24</sup> Second UNWTO/UNESCO World Conference on Tourism and Culture: Fostering Sustainable Development. Disponível em: <https://en.unesco.org/events/second-unwtounesco-world-conference-tourism-and-culture-fostering-sustainable-development>. Acesso em 02 jun 2020.

Desenvolvimento Sustentável”, o qual resume o propósito de mais de 800 participantes de 70 países, de acordo com as Organizações realizadoras que, dessa maneira, buscaram explorar maneiras de construir e fortalecer parcerias entre os setores envolvidos, a partir dos resultados da Primeira Conferência Mundial, realizada em Siem Reap, Camboja, em 2015.



Arquivo OMT. 12 de dezembro de 2017

Segundo a OMT<sup>25</sup>, a Conferência foi realizada sob a cortesia do Vice-Primeiro Ministro do Conselho de Ministros de Omã, H.H Sayyid Fahd bin Mahmoud al-Said, e assim como na primeira edição, reuniu Ministros do Turismo e Ministros da Cultura, bem como partes interessadas do setor privado e especialistas que ali reafirmaram seu “compromisso de fortalecer as sinergias entre turismo e cultura e de fazer avançar a contribuição do turismo cultural para a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”<sup>26</sup>.

Em relatos publicados nas páginas web oficiais das Organizações realizadoras da Conferência, foram destacados alguns enunciados dos discursos de abertura, como o de Francesco Bandarin, Diretor-Geral Adjunto de Cultura da UNESCO, em nome da Diretora-Geral, Audrey Azoulay, quem enfatizou que

<sup>25</sup> Tourism And Culture To Work Together For The Sdgs. Disponível em: <https://www.unwto.org/archive/global/press-release/2017-12-12/tourism-and-culture-work-together-sdgs>. Acesso em 02 jun 2020.

<sup>26</sup> UNESCO and UNWTO Sign Muscat Declaration on Tourism and Culture: Fostering Sustainable Development. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/news/1763>. Acesso em 02 jun 2020.

Com mais de 1,2 bilhão de pessoas cruzando as fronteiras internacionais a cada ano, o turismo representa uma oportunidade de ouro para quebrar as barreiras da ignorância e do preconceito. Ele desempenha um papel importante como veículo para o diálogo intercultural e, em última instância, para a paz. A UNESCO e a OMT também estão unidas no compromisso de enfrentar os desafios da pobreza e do desenvolvimento por meio do turismo sustentável [...] <sup>27</sup>

Na oportunidade, a Unesco aproveita o espaço para valorizar a cultura que, ao englobar “patrimônio e tradições, além de arte, línguas, gastronomia, música, artesanato, museus e literatura, tem um valor incomensurável para as comunidades, moldando suas identidades e promovendo o respeito e a tolerância entre as pessoas”. Nesse sentido, aponta que “a cultura é cada vez mais utilizada para promover destinos e aumentar sua competitividade e atratividade turística”<sup>28</sup>. Assim, ao exaltar “a contribuição significativa que o turismo cultural pode dar ao desenvolvimento socioeconômico”, a Unesco afirma que a popularidade dessa atividade “está crescendo a um ritmo mais rápido do que a maioria dos outros segmentos, ainda mais rápido do que a taxa de crescimento do turismo em todo o mundo”<sup>29</sup>.

Nesse contexto, Badarin destacou, também, a necessidade de criar uma dinâmica positiva entre cultura e turismo nas estruturas políticas e de governança de modo “que promova a sustentabilidade e, ao mesmo tempo, beneficie as comunidades locais. Essa dinâmica deve contribuir para cidades seguras e sustentáveis, trabalho decente, redução das desigualdades, meio ambiente, promoção da igualdade de gênero e sociedades pacíficas e inclusivas”<sup>30</sup>.

Igualmente, o Secretário-Geral da OMC, Taleb Rifai, enfatiza que “o turismo cultural está crescendo, em popularidade, importância e diversidade, abraçando a inovação e a mudança. No entanto, com o crescimento vem uma maior responsabilidade, responsabilidade para proteger nossos ativos culturais e naturais, a própria base de nossas sociedades e civilizações”.

---

<sup>27</sup> Tourism And Culture To Work Together For The Sdgs. Disponível em: <https://www.unwto.org/archive/global/press-release/2017-12-12/tourism-and-culture-work-together-sdgs>. Acesso em 02 jun 2020.

<sup>28</sup> UNESCO and UNWTO Sign Muscat Declaration on Tourism and Culture: Fostering Sustainable Development. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/news/1763>. Acesso em 02 jun 2020.

<sup>29</sup> <sup>29</sup> Second UNWTO/UNESCO World Conference on Tourism and Culture: Fostering Sustainable Development. Disponível em: <https://en.unesco.org/events/second-unwtounesco-world-conference-tourism-and-culture-fostering-sustainable-development>. Acesso em 02 jun 2020.

<sup>30</sup> UNESCO and UNWTO Sign Muscat Declaration on Tourism and Culture: Fostering Sustainable Development. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/news/1763>. Acesso em 02 jun 2020.

Com vistas ao notável crescimento do setor, H.E. Ahmed Nasser Al Mahrizi, Ministro do Turismo de Omã, assume como prioritário o objetivo econômico e a perspectiva desenvolvimentista:

Nosso principal objetivo de longo prazo é alcançar a diversificação econômica, juntamente com a melhoria da contribuição direta e indireta do setor no PIB, provisão de oportunidades de emprego direto e indireto para a força de trabalho nacional, aumentando as receitas do governo, apoiando o balanço de pagamentos e alcançando o nível mais alto de desenvolvimento regional<sup>31</sup>

De acordo com os citados relatos, após os discursos de abertura da Conferência iniciou com um Diálogo Ministerial moderado por John Deferios da CNN International, com foco em políticas e estruturas de governança entre turismo e cultura para “apoiar o turismo responsável, culturalmente consciente e inclusivo que contribui para o desenvolvimento socioeconômico das comunidades anfitriãs, intercâmbios culturais e geração de recursos para a salvaguarda do patrimônio material e imaterial”<sup>32</sup>. Também foi abordada a questão do Turismo Cultural como “fator de paz e prosperidade”, sobre a qual ministros do Camboja, Líbia, Somália, Iraque e Vietnã compartilharam opiniões sobre a capacidade do turismo de apoiar a recuperação de seus países<sup>33</sup>.

Para concluir a Conferência foi firmada a “Declaração de Mascate sobre Turismo e Cultura: Fomentando o Desenvolvimento Sustentável”, cuja redação começa registrando as representações envolvidas na Conferência e recordando a "Declaração de Siem Reap sobre Turismo e Cultura: para um novo modelo de parceria", de 2015, a qual estabelece uma série de prioridades e oportunidades de ação no amplo campo turismo cultural, com especial destaque para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas até 2030.

Além dos que já constam ali, outros diversos instrumentos normativos internacionais, anteriores à Declaração de Mascate também são considerados como ponto de partida dos declarantes, a exemplo da Resolução 70/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 25 de setembro de 2015, sobre o tema "Transformar nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável" e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); a Resolução 70/193 das Nações Unidas que proclama 2017 como o Ano Internacional do Turismo Sustentável para o Desenvolvimento; a Conferência das Nações Unidas sobre

---

<sup>31</sup> Tourism And Culture To Work Together For The Sdgs. Disponível em: <https://www.unwto.org/archive/global/press-release/2017-12-12/tourism-and-culture-work-together-sdgs>. Acesso em 02 jun 2020.

<sup>32</sup> Op.cit.

<sup>33</sup> Op.cit.

Habituação e Desenvolvimento Urbano Sustentável realizada em Quito (Equador) em outubro de 2016, que adotou a Nova Agenda Urbana com diretrizes para o planejamento e gerenciamento das cidades para promover uma urbanização sustentável.

Assim, com essa base normativa e considerando os debates temáticos e o Diálogo Ministerial da Segunda Conferência Mundial OMT/Unesco sobre Turismo e Cultura, foram novamente firmados cinco compromissos por meio da Declaração em pauta:

**1) Fortalecer as sinergias entre turismo e cultura e aumentar a contribuição do turismo cultural para a Agenda 2030 e os 17 ODS:** por meio da integração de estruturas governamentais definidas a nível local, nacional, instituições regionais e internacionais, bem como dos setores público e privado e das comunidades locais comprometidas com o citado propósito; geração de mais informações e dados para medir e mapear tais sinergias; de políticas de turismo cultural em sintonia com a Agenda 2030 e da promoção de uma cultura de respeito às identidades, modos de vida e crenças entre os turistas e as comunidades locais de destinos turísticos.

**2) Promover o papel do turismo e da cultura na consolidação da paz e na proteção da patrimônio, especialmente em áreas afetadas por conflitos:** através de “uma maior consciência da paz no campo do turismo cultural para que possa contribuir para o fortalecimento da cidadania global”; de ações de sensibilização e experiências de intercâmbio cultural e diálogo por meio de modelos de turismo inovadores que facilitam a interação entre anfitriões e hóspedes, valorizam a diversidade e o patrimônio cultural e “promovam a participação e o empoderamento das comunidades locais”; de pesquisas sobre o papel do turismo na construção da paz, reconciliação e segurança global e a inclusão da proteção do patrimônio nas estruturas de segurança nacional, regional e internacional.

**3) Promover a gestão responsável e sustentável do patrimônio cultural:** visto que esse processo “é essencial para manter a atratividade dos destinos turísticos”, para “a satisfação das aspirações das comunidades sobre a proteção e transmissão de seu patrimônio cultural material e intangível e seus valores”, para a gestão eficaz de visitantes de acordo com os recursos disponíveis e com a qualidade da experiência turística, bem como para alcançar investimentos e modelos de autofinanciamento que garantam a salvaguarda do referido patrimônio.

**4) Incentivar uma abordagem criativa e inovadora para o desenvolvimento urbano sustentável por meio do turismo cultural:** através de novas tecnologias que possibilitem inovação e conscientização pelo viés da interpretação e da experiência turística, de produtos e serviços associados ao patrimônio cultural urbano e a diversidade cultural; da

promoção de oportunidades de negócios criativos, criação de empregos e empreendedorismo, além da harmonização das políticas de turismo urbano e turismo cultural com a Nova Agenda Urbana.

**5) Explorar as interconexões entre cultura e natureza no turismo sustentável:** por meio da integração da gestão e das políticas afins, bem como de novos métodos para dita interconexão de modo a promover o apoio aos pequenos produtores e empreendedores, inclusive em áreas rurais e, ainda, através de itinerários temáticos interpretativos nacionais e transfronteiriços que contribuam para tal finalidade.

A Declaração de Mascate é concluída com agradecimentos à Majestade Sultán Qaboos bin Said, Sultán de Omã, e também ao Governo de Omã, pela acolhida à Segunda Conferência Mundial OMT/UNESCO sobre Turismo e Cultura que se encerrou, então, com a assinatura desse documento.

### 1.1.3 Declaração de Estambul (2018): “em benefício de todos”



Fonte: OMT. 5 de dezembro de 2018.

Organizada com o apoio do Ministério da Cultura e Turismo da República da Turquia sob o tema “Para o Benefício de Todos”, a Terceira Conferência Global da OMT / UNESCO sobre Turismo e Cultura, aconteceu em Istambul, de 3 a 5 de dezembro de 2018. De acordo com a página oficial da Unesco na internet, o evento assim como nas edições anteriores explorou o potencial da parceria entre turismo e cultura, contudo destacando também as novas

tendências em tecnologia e gestão de visitantes, visando “a mais ampla gama de benefícios aos visitantes e comunidades anfitriãs, ao mesmo tempo em que preservam os valores culturais”<sup>34</sup>.

“O turismo oferece uma oportunidade tremenda de apoiar o desenvolvimento econômico local, enquanto quebra as barreiras entre as pessoas”, afirma Xing Qu, vice-diretor-geral da UNESCO, em sua fala de abertura sobre dita parceria. “Aproveitar a criatividade e a inovação tecnológica, bem como salvaguardar o patrimônio, é essencial para promover o turismo responsável e sustentável, para apoiar e unificar as comunidades nos próximos anos”, complementa<sup>35</sup>.

Sob a mesma perspectiva o secretário-geral da OMT, Zurab Pololikashvili, deixa sua mensagem: “A cultura é um dos motores do crescimento do turismo, portanto, a proteção do patrimônio cultural e a promoção do turismo para o desenvolvimento sustentável fazem parte da mesma equação”. Igualmente, o Ministro da Cultura e Turismo da Turquia, Mehmet Ersoy, acrescentou: “A aliança de Turismo e Cultura fornece uma estrutura para cooperação público-privada, educação, investimento e sustentabilidade”, fragmentos discursivos registrados na página da OMT na internet<sup>36</sup>.

À continuidade, na mesma fonte, há o relato de que no tradicional Debate Ministerial, desta vez moderado por Rajan Data, da BBC, “os mais de 30 ministros presentes concluíram que turismo e cultura são indissociáveis e que devem unir forças para que o turismo não sufoque o patrimônio cultural e seus benefícios para os visitantes e a população”. No entanto, a maior ênfase é dada ao “principal desafio de estender o apelo do turismo cultural para além dos locais estabelecidos, mantendo um grande número de visitantes”<sup>37</sup>, explicitando a real intenção dos políticos em ampliar a oferta para atender ao crescente número de turistas, evitando perdas ou restrições para os envolvidos.

De acordo com a Unesco, a 3ª Conferência “se concentrou na contribuição essencial das cidades para tornar o turismo impulsionado pela cultura e inclusivo, o que por sua vez transforma as cidades em ambientes e destinos mais sustentáveis e criativos”. Destacou que os setores criativos e culturais, como o cinema, o design ou a música, proporcionam às cidades

---

<sup>34</sup> Third UNWTO/UNESCO Global Conference on Tourism and Culture highlights socioeconomic benefits to all. Disponível em: <https://en.unesco.org/news/third-unwtounesco-global-conference-tourism-and-culture-highlights-socioeconomic-benefits-all>. Acesso em 05 jun 2020.

<sup>35</sup> Op.cit.

<sup>36</sup> Conferencia Omt/Unesco: El Turismo Cultural Mantiene Las Comunidades Y El Patrimonio Vivo. Disponível em: <https://www.unwto.org/es/press-release/2018-12-05/conferencia-omtunesco-el-turismo-cultural-mantiene-las-comunidades-y-el-pat>. Acesso em: 05 jun 2020.

<sup>37</sup> Op.cit.



inovação no turismo cultural, beneficiando assim todos os atores, incluindo visitantes, operadores e residentes. O encontro também enfatizou a importância do papel da inovação e da tecnologia digital para melhorar a experiência do visitante e a gestão do turismo em consonância com a promoção e a preservação do patrimônio, inclusive o intangível, de modo a canalizar os ingressos provenientes da atividade turística para tal fim, bem como para a criatividade nas cidades, disseminando assim, os benefícios socioeconômicos do turismo cultural acessível para todos<sup>38</sup>, alinhados com os princípios do turismo responsável e o Código Global de Ética para o Turismo, da OMT.

Consta no relato da Unesco que durante as sessões técnicas da Conferência, “as perspectivas e os interesses das comunidades locais emergiram como a questão mais importante na consideração de políticas e estratégias de turismo cultural para equilibrar o desenvolvimento do turismo com a conservação e salvaguarda do patrimônio”<sup>39</sup>. Nessa direção, os participantes declararam seu apoio ao discurso ali construído, firmando um compromisso intersetorial através da “Declaração de Istambul sobre Turismo e Cultura: Em Benefício de Todos”.

A escrita do documento inicia registrando as representações comprometidas com a Conferência e recordando as declarações firmadas nas edições anteriores em Siem Reap (2015) e Mascate (2017) nas quais são enunciadas as intenções dos dois setores protagonistas para contribuir com as “estratégias nacionais dos ODS, fixando prioridades”, bem como são reforçados os instrumentos normativos internacionais ali já citados que fundamentam tais prioridades, além dos quatro compromissos dessa 3ª edição, destacados a seguir:

**1) Fortalecer sinergias entre turismo, cultura e parceiros da comunidade local:** com vistas a contribuir mais para a Agenda 2030, o que implica incentivar a criação de estrutura de governança e políticas de controle do impacto econômico, social e ambiental do turismo cultural de modo a buscar uma ampla gama de benefícios para “manter um equilíbrio saudável entre o desenvolvimento do turismo e a conservação e salvaguarda do patrimônio” atendendo as perspectivas das comunidades e abordando sistematicamente os desafios associados ao desenvolvimento sustentável e promovendo oportunidades de trabalho decente nos destinos turísticos.

**2) Moldar o turismo cultural para cidades sustentáveis e criativas:** dado que a “contribuição do turismo vai além dos setores culturais e criativos em ambientes urbanos, é

---

<sup>38</sup> Third UNWTO/UNESCO Global Conference on Tourism and Culture highlights socioeconomic benefits to all. Disponível em: <https://en.unesco.org/news/third-unwtounesco-global-conference-tourism-and-culture-highlights-socioeconomic-benefits-all>. Acesso em 05 jun 2020.

<sup>39</sup> Op.cit.

parte integrante de todas as dimensões do desenvolvimento”, objetiva-se criar “um ecossistema sustentável no setor do turismo, em conjunto com outros interlocutores e agentes” por meio de “observatórios de análise e inovações, organizações e redes intergovernamentais e regionais, intercâmbios e colaborações diversas.

**3) Melhorar o papel do turismo responsável como aliado para salvaguardar herança cultural intangível:** através de conscientização e fortalecimento dos poderes de tomada de decisão das comunidades locais portadoras de patrimônio cultural imaterial em relação ao desenvolvimento do turismo, buscando a criação de plataformas colaborativas entre comunidades, autoridades de turismo e outras partes interessadas em promover a diversidade cultural e a criatividade humana.

**4) Promover o turismo cultural para todos por meio da transformação digital:** criando estratégias baseadas em inovações tecnológicas para informação, comunicação para pesquisa, “gestão de congestionamento e acesso para todos aos bens culturais”, incluindo pessoas com deficiência e requisitos de acesso específicos, bem como “para salvaguardar, arquivar, preservar, administrar e promover o patrimônio cultural, gerando benefícios competitivos nos destinos”, fomentando a inclusão social”, aprimorando a “experiência do visitante em locais culturais “sem banalizar a representação e interpretação do patrimônio cultural construído”, aproveitando as oportunidades para o setor de turismo e cultura, promovendo soluções inteligentes de capacitação.

Com essas intenções é firmada a Declaração de Istambul, na oportunidade agradecendo ao H.E. Sr. Mehmet Nuri Ersoy, Ministro da Cultura e Turismo da República da Turquia, e toda a sua equipe pela organização da Conferência, lá encerrada em quatro de dezembro de 2018.

#### 1.1.4 Declaração de Quioto (2019): “investir nas futuras gerações”

Com o tema “Investindo nas gerações futuras” a 4ª Conferência Mundial da OMT / UNESCO sobre Turismo e Cultura reuniu mais de 600 delegados de mais de 50 países em Kyoto, Japão, de 12 a 13 de dezembro de 2019. De acordo com a OMT, o encontro buscou fortalecer os apelos das Conferências anteriores e concentrar esforços na transmissão cultural, na comunidade e em capacitação, demonstrando “a importância de permitir que as partes

interessadas locais tenham voz na forma como o turismo é gerido agora e no futuro”<sup>40</sup>, conforme aponta seu Diretor Executivo, Manuel Butler:

Quando administrado com responsabilidade, o turismo cultural pode enriquecer a vida de viajantes e residentes, promovendo a diversidade e o diálogo intercultural. A Declaração de Kyoto nos ajudará a garantir que o rico patrimônio mundial e a criatividade diversificada sejam maravilhas que nossos filhos também terão a chance de descobrir por si mesmos<sup>41</sup>



Arquivo OMT. 12 de dezembro de 2019.

Zurab Pololikashvili, Secretário-Geral da OMT, a respeito do tema da 4ª Conferência, destacou que o mesmo nos oferece a chance de compartilhar nosso conhecimento e olhar para o futuro. ‘No momento, 41% da população mundial tem menos de 24 anos. O tema “Investindo nas Gerações Futuras” é, portanto, altamente relevante. o turismo cultural pode ajudar a promover a diversidade e o diálogo intercultural, alicerces da paz e da compreensão mútua”<sup>42</sup>..

Segundo a Unesco, a importância de permitir que as partes interessadas locais tenham mais voz sobre como o turismo é administrado foi particularmente enfatizada na 4ª Conferência e os participantes concordaram que “para fortalecer o engajamento de todas as

<sup>40</sup> 4th Unwto/Unesco World Conference On Tourism And Culture: Investing In Future Generations. Disponível em: <https://www.unwto.org/4th-unwtounesco-world-conference-tourism-and-culture-investing-future-generations>. Acesso em 04 jun 2020.

<sup>41</sup> Op.cit.

<sup>42</sup> Op.cit.

partes interessadas e garantir que o turismo seja desenvolvido em linha com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, é necessário fazer investimentos direcionados”<sup>43</sup>. Afirmar essa embasada nos números que indicam que o turismo se tornou um dos maiores setores econômicos e de crescimento mais rápido do mundo, até então respondendo por 29% das exportações mundiais de serviços.

Ao passo que muito desse crescimento está sendo alimentado pelo crescente interesse em descobrir novas e diferentes culturas, para ouvir línguas diferentes, aprender sobre história e desfrutar da arte, música, arquitetura ou gastronomia, “a comunidade internacional precisa aproveitar os benefícios de conectar a cultura e o turismo como forças globais que unem as pessoas”, sugere Xing Qu, vice-diretor-geral da UNESCO<sup>44</sup>.

Para ilustrar esse cenário, o prefeito de Kyoto, Daisaku Kadogawa, apresentou o caso dessa cidade que há séculos é um importante centro da cultura japonesa e hoje é um importante destino turístico internacional. A abordagem do “Modelo de Kyoto” foi delineada para tratar do crescimento significativo do turismo nos últimos anos. Em 2018, a cidade recebeu 15,8 milhões de visitantes, representando um aumento de 60% se comparado ao ano 2000. Dado esse aumento no número de visitantes, a administração local trabalhou para diminuir o desperdício, o consumo de energia e o congestionamento das estradas, impulsionando o crescimento econômico e o emprego, ao mesmo tempo preservando os emblemáticos locais do Patrimônio Mundial da cidade<sup>45</sup>.

Essa dinâmica intrínseca estabelecida entre os dois campos em questão e a dimensão de sua importância a nível mundial, foi destacada na mensagem do representante da comissão da Agência de Turismo do Japão, Hiroshi Tabata, proferida com o intuito de expressar as expectativas em relação à 4ª Conferência:

Turismo e cultura sempre foram indissociáveis. Reconhecemos que a experiência e a proteção da cultura é uma questão global. Na Reunião de Ministros do Turismo do G20, organizada pelo Japão como país presidente, os países concordaram em incentivar o turismo e promover a proteção da cultura. Além disso, os países compartilham várias questões do turismo cultural, como a transmissão da tradição, o entendimento mútuo e o desenvolvimento regional<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Op.cit.

<sup>44</sup> Op.cit.

<sup>45</sup> Op.cit.

<sup>46</sup> Op.cit.

Como de praxe, após os debates os governantes e gestores fazem seus encaminhamentos e firmam compromissos produzindo uma Declaração. Nessa 4ª Conferência, tal documento apresenta as representações e autoridades reunidas em Quioto na ocasião da mesma e na sequência recorda os direcionamentos das edições anteriores e considera a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (A/RES/71/178) através da qual 2019 foi proclamado o Ano Internacional das Línguas Indígenas, com intuito de preservá-las, revitalizá-las e promovê-las, além das recomendações sobre desenvolvimento sustentável do turismo indígena adotadas pela citada assembleia e, ainda a Declaração dos ministros de Turismo do G20, adotada em Kutchan (Hokkaido, Japón) em 2019.

A partir dessas considerações, são declarados outros quatro compromissos para:

**1) Aplicar modelos inovadores de política e governança, refletidos em projetos de ponta de turismo cultural:** com base no uso de tecnologias, lideranças e alianças transnacionais alinhadas aos ODS e de modo a garantir “que os benefícios gerados pelo turismo sejam reinvestidos em recursos culturais e um maior bem-estar das comunidades” a partir da definição de “objetivos compartilhados entre os sector do turismo e da cultura, a fim de promover o diálogo intercultural e a valorização pela diversidade cultural e coesão social”; do fortalecimento de medidas para “salvaguardar o patrimônio cultural tangível e intangível”, da formulação de “políticas para mitigar os impactos negativos do crescimento do turismo sob a utilização de recursos culturais e naturais, em particular os bens inscritos na lista do Patrimônio Mundial da UNESCO”; de sistemas de “gestão estratégica de destinos que promovem a distribuição sazonal, regional e horária dos visitantes em resposta às crescentes preocupações e pressões relacionadas ao *overtourism*”; dos princípios do Código Global de Ética para Turismo da OMT e da promoção do "modelo de Kyoto" no que diz respeito à gestão da relação entre turismo, cultura e comunidade local.

**2) Enriquecer o turismo por meio da transmissão de culturas e compreensão mútua:** através da conscientização das partes quanto ao “valor agregado da cultura para um destino e do papel do patrimônio e da criatividade na diversificação e no desenvolvimento de produtos que contribuam para o crescimento socioeconômico e sustentável”; da celebração da diversidade cultural e do diálogo intercultural, em particular através festivais, educação, conscientização e centros culturais ou espirituais; do esforço para “superar as lacunas existentes nos estudos sobre os impactos do crescimento contínuo do turismo, aumentando a urbanização e a migração na transmissão de culturas”; da criação de iniciativas comunitárias para reforçar os sistemas de transmissão cultural para as gerações futuras através do turismo;

da aplicação das Recomendações supracitadas para “expandir as parcerias entre comunidades, destinos e operadoras de turismo e orientar o comportamento responsável dos visitantes”.

**3) Redefinir a gestão do turismo para promover o empoderamento das comunidades locais e o turismo responsável:** por meio do “estabelecimento de sistemas de gestão que combinem conhecimentos atualizados, soluções digitais e abordagens inclusivas para melhorar a experiência do visitante e promover o respeito pelas necessidades das comunidades, uma interpretação adequada e comércio justo”; da criação de sistemas de monitoramento de investimentos e do “valor agregado da cultura, dos fluxos de visitantes e da distribuição de benefícios”; do fortalecimento de estruturas estratégicas para “a inovação, o empreendedorismo local, a criatividade, o artesanato e o empoderamento das comunidades, especialmente mulheres e jovens”; do planejamento urbano e na gestão do destino através da participação das comunidades locais e setores públicos e privado com respeito às tradições e expressões culturais que estão enraizadas em sua vida diária e da divulgação de material informativo e educativo dirigido ao setor do turismo e visitantes que tenha como objetivo o respeito aos bens e valores culturais locais.

**4) Fortalecer as capacidades voltadas para o desenvolvimento do turismo cultural e uma maior compreensão de valores compartilhados:** com base no talento humano “dada a sua contribuição para a sustentabilidade, o empreendedorismo, a adequação de capacidades e a competitividade do turismo cultural como um todo”; no “apoio às alianças entre os setores público e privado que usam novas tecnologias para construir capacidades, aumentar a diversificação e aumentar a atratividade e competitividade de a oferta turística cultural”; na colaboração entre destinos turísticos, instituições acadêmicas e o setor privado para melhorar as indústrias criativas e patrimônio, criando novos empregos e treinando profissionais com conhecimento do ambiente cultural; em “investimento em áreas menos visitadas, proporcionando roteiros culturais e temáticos e contribuindo para o diálogo e a cooperação intercultural, internacional e a paz”; bem como no uso de equipamentos culturais, como museus, para envolver ainda mais visitantes e residentes nas culturas e tradições locais.

Para concluir a Declaração de Quioto os declarantes reafirmam a crença no potencial do turismo “para contribuir com a paz e a compreensão mútua entre povos com diferentes valores culturais, independentemente de sua raça, seu credo ou o sistema social de seu país de origem” e dessa maneira registram o agradecimento às autoridades nacionais e locais do Japão, pela organização da 4ª Conferência que no dia 13 de dezembro de 2019 foi encerrada.

## 1.2 O discurso diante do fenômeno do *overtourism* e à turismofobia

Mesmo que como mera expectadora dos eventos acima descritos, testemunhar a produção da trama discursiva acima destacada através das costuras que passaram a ser (re)feitas ou (re)forçadas repetidamente inúmeras vezes na urdidura da Agenda 2030 e os respectivos ODS, desdobramentos e camadas do tecido que envolve turismo, patrimônio, desenvolvimento e sustentabilidade no âmbito do Ano Internacional do Turismo Sustentável e da série de Conferências Mundiais sobre Turismo e Cultura tornou-se espontaneamente uma oportunidade profícua para exercitar a aplicabilidade prática dos propósitos analíticos foucaultianos e suas contribuições para a escrita da História, estudados em “A Ordem do Discurso” (FOUCAULT, 1996).

Sob o guarda-chuva da ONU são evidentes as articulações alinhavadas especialmente pela OMT e a UNESCO com alcance intercontinental na medida em que contam com o apoio de ministros e gestores do alto escalão de diversos países do mundo, com envolvimento direto no período analisado de regiões como Eurásia e Oriente Médio na organização, manifestação, circulação e manutenção das concepções e dos compromissos declarados, haja visto o empenho de Camboja, Omã, Turquia e Japão nesse tear. Um movimento que associamos ao que Foucault (1996, p.39), trata como a formação de uma “sociedade do discurso”, a qual conserva ou produz discursos, mas para fazê-los circular segundo regras restritas, nem tudo pode ser dito, nela se exercem ainda “formas de apropriação de segredo e de não-permutabilidade”.

Envolvida em um “jogo pré-discursivo de significações prévias” (op.cit) em torno do ideal da sustentabilidade essa sociedade do discurso estabelece claramente um “ritual” composto por uma ordem enunciativa, visível através da maneira como organiza o discurso, com regras e protocolos claros que determinam o que e a regularidade do que pode e deve ser dito, de modo que o mesmo possa ser chancelado por sua autoria – e por conseguinte, por sua autoridade - enquanto unidade de origem de significações responsável pela organização dos enunciados e seus respectivos enquadramentos.

O ritual define a qualificação que devem possuir os indivíduos que falam (e que, no jogo de um diálogo, da interrogação, da recitação, devem ocupar determinada posição e formular determinado tipo de enunciados); define os gestos, os comportamentos as circunstâncias, e todo o conjunto de signos que devem acompanhar o discurso; fixa, enfim, a eficácia suposta ou imposta das palavras, seu efeito sobre aqueles aos quais se dirigem, os limites de seu valor de coerção” (FOUCAULT, 1996, p.39).

Assim, estrategicamente o atributo sustentável é negociado para estimular a competitividade entre destinos turísticos e nesse processo de negociação são impedidos ou limitados outros fluxos de ideias que produzem notas dissonantes e organizam correntes discursivas que contradizem as narrativas consideradas oficiais, na medida em que abrem possibilidades para “discursos de resistência” emergirem e, portanto, de colocarem em risco as condições de funcionamento (op.cit., p.36), manutenção e regularidade do discurso que tal sociedade busca dominar, expandindo, reproduzindo, reafirmando e ressignificando com frequência em harmonia com ideais de práticas “responsáveis”, “inclusivas”, “acessíveis”, “conscientes”, “justas”, “descentralizadas”.

Para tanto, nos diversos contextos discursivos observados, a mesma lança mão de “mecanismos de ligação e exclusão entre o sujeito e o discurso” conectando-os com o presente e o futuro através de “soluções inteligentes” pautadas em tecnologia, inovação, economia criativa, plataformas colaborativas, transformação digital, redes sociais entre outras engenharias que favoreceram a transmissão cultural para as novas gerações com a “garantia de desenvolvimento sustentável”, da “salvaguarda do bem comum”, da “regeneração” tanto rural, urbana e industrial, quanto de áreas degradadas de centros históricos, como as que foram tratadas na Declaração de Siem Reap (2015).

Destarte, essa sociedade do discurso que articula as declarações e as diretrizes analisadas ao passo que enaltece a força e o poder transformador do turismo aliado à cultura para um mundo melhor – tendo em vista a crença no seu potencial para promover a paz, a prosperidade, a segurança global, o intercâmbio e a conciliação entre as diferenças culturais, a sintonia entre o velho e o novo, a valorização e preservação do patrimônio, o combate à pobreza, a qualidade de vida, entre outros “benefícios mútuos” - é a mesma que exclui ou marginaliza do discurso em questão os “não desejados efeitos adversos” da prática turística.

Nesse processo de interdição sobre o que pode e o que não pode ser transmitido é que se dá a “condição de possibilidade” (FOUCAULT, op.cit.,) para o então dominado discurso do turismo cultural e sustentável se estabelecer e permanecer no presente como dominante e contraditoriamente conseguir proliferar nos moldes neoliberais de exploração de territórios que rompem laços de pertencimento e afeto e os transformam em produtos de consumo excessivo, excludente e efêmero.

Afinal, é nítida a dissonância com o contexto geopolítico atual que emoldura o enquadramento discursivo em foco, marcado por um período de ascensão da direita em diversos continentes, pela concentração do poder nas mãos de governos autoritários e autocráticos pautados por elementos do ultra-liberalismo econômico, do nacionalismo e de



um individualismo exacerbado expresso na negação do social e na supervalorização do capital, do atrofiamento de instituições políticas e da participação do Estado nas demandas sociais, culturais e educacionais, entre outros inegáveis contrastes revelados nas regressões espirituais da sociedade que constituem “o mundo dos distópicos” onde, de acordo com a professora Olgária Matos (2021)<sup>47</sup> se vive sob o domínio do medo, do desemprego, das epidemias, da criminalidade, do autoritarismo, da tirania e da perda dos pertencimentos simbólicos e estruturantes.

Um mundo que percebemos destoar deste ilusório em que “o princípio de realidade vacila” (op.cit), uma vez que nos fazem ver o que ganhamos, mas não o que perdemos, como o que está representado nos discursos que quase nada dizem a respeito das “preocupações e pressões associadas ao *overtourism*” incluídas e expressas apenas por essas poucas palavras e somente na Declaração de Quioto (2019), embora há no mínimo duas décadas pesquisadores de diversas áreas do conhecimento, cautelosos com o que em consequência se constatava em destinos turísticos famosos internacionalmente, sobretudo, em sítios do Patrimônio Cultural e Natural Mundial, se dedicam a ponderar o brilho de dados estatísticos tão impressionantes como os supracitados em torno do fluxo crescente de turistas que, como veremos no terceiro capítulo, desde a década de 1950 vem chamando a atenção e demandando, portanto, análises cuidadosas sobre a gestão dos recursos públicos investidos para fomentar o mercado do turismo e os respectivos impactos em ditos lugares, nas comunidades envolvidas, e, ainda, as reais contribuições para a valorização e a preservação do patrimônio natural e cultural.

Vale lembrar o questionamento da historiadora francesa Françoise Choay (2001, p.15) diante de tal fluxo, ao observar que os monumentos e os bens culturais adquirem dupla função: “obras que propiciam prazer, postas a disposição de todos; mas também produtos culturais, fabricados, empacotados e distribuídos para serem consumidos. [...]. Esse crescimento recorde começa a provocar inquietação. Resultará ele na destruição de seu objeto?”.

Nessa direção, para além do patrimônio cultural, o próprio espaço como mercadoria limita seu uso às formas de apropriação privada e anula o efetivo papel do poder público na organização do uso do território pelo turismo. Logo, o lugar turístico está sujeito à constante negociação, ora condicionada pelo mercado, ora pelos valores que os turistas a ele atribuem, por vezes mediados pela “prosa da cidade e a poesia do lugar idealizado, da terra prometida,

---

<sup>47</sup> Depoimento retirado da reportagem intitulada “Medo, desespero e angústia: um retrato das atuais sociedades distópicas. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/medo-desespero-e-angustia-um-retrato-das-atuais-sociedades-distopicas/>. Acesso em: 30 set. 2021

como observa o pesquisador em comunicação e semiótica, Juan Droguett (2004, p.17). Um movimento que se aproxima ao que Ana Fani Carlos (1999, p.28) define como “um espaço artificial, fictício e mistificado de lazer, ilusório” e, ainda, à “sociedade do espetáculo” do filósofo francês Guy Debord (1997), onde se dá a fabricação concreta da alienação de uma massa de cidadãos indiferenciados transformados em plateia ou em uma multidão de consumidores da (aparente) subjetividade alheia.

Ainda mais além do campo simbólico e filosófico e adentrando no terreno das questões práticas da vida em sociedade, junto com o crescimento – e em certos casos com o excesso - do turismo, cresce o número de pesquisas científicas, técnicas e jornalísticas que apontam para o avesso de alguns dos principais enunciados que aparecem com maior regularidade e que sustentam o discurso em análise, os quais exaltam os benefícios dessa atividade para a preservação do patrimônio e da diversidade da produção cultural local, para a geração de empregos, a distribuição de renda, a melhoria da qualidade de vida, a promoção da paz por meio do intercâmbio entre diferentes culturas, entre outros.

Ao adentrar nesse percurso controverso, inevitavelmente deparamos com os obstáculos que consideramos mais desafiadores, tratados por Foucault como processos de exclusão, entre os quais o mais evidente, o mais familiar também, é a interdição:

Sabe-se bem que não se tem o direito de dizer tudo, que não se pode falar de tudo em qualquer circunstância, que qualquer um, enfim, não pode falar de qualquer coisa. Tabu do objeto, ritual da circunstância, direito privilegiado ou exclusivo do sujeito que fala: temos aí o jogo de três tipos de interdições que se cruzam, se reforçam ou se compensam, formando uma grade complexa que não cessa de se modificar (FOUCAULT, 1996, p.6).

Com base em seus estudos sobre a razão e a loucura, Foucault (op.cit., p.13) também destaca a separação e a rejeição como um princípio de exclusão, observando a palavra do louco como é por muitos anulada ou não acolhida, destituída de verdade e importância, não podendo testemunhar na justiça, não podendo autenticar um ato, ou um contrato. Até o aparecimento de sujeitos que em princípio estariam qualificados para a escuta e recepção (como um médico ou um cientista), determinados a saber sobre o que até então era dito, como era dito e por que era dito, começam a fazer a diferença, fazendo retornar ao ruído a palavra silenciada.

A pesquisa do antropólogo espanhol Claudio Milano (2017) lança luz para a crítica à saturação turística que vem sendo denunciada principalmente através de manifestações comunitárias, sobretudo desde a segunda década do século XXI, em vários destinos turísticos,

especialmente urbanos e atrelados ao Patrimônio Mundial. As problemáticas associadas à tal saturação ilustram o deslocamento que nos leva à espreita pela qual se dá a busca de um sentido para o que se escreve por linhas distintas, por meio de novas produções discursivas cujos efeitos não são de modo algum os mesmos, embora a escuta de tal crítica jamais esteja livre de censura (FOUCAULT, 1996, p.13).

Aqui nos referimos a crítica associada ao fenômeno mencionado anteriormente, definido em inglês como *overtourism*, o qual ecoa na mídia também através de outra definição, a polêmica “turismofobia”, a qual busca “patologizar esse mal-estar social”<sup>48</sup> ao passo que expressa uma reação de repúdio da comunidade local aos turistas por meio de ações dos coletivos sociais de denúncia dos conflitos enfrentados e conseqüente desconforto vivenciado por residentes, visto que esses se sentem socialmente, culturalmente e economicamente agredidos e ameaçados.

Sinais claros de que o turismo não se resume equitativamente nos “benefícios mútuos” que discursos “oficiais” - como os que estamos analisando - buscam propagar, visto que toca diretamente em questões relacionadas à evolução crescente de práticas insustentáveis do turismo de massa, cujas reações contrárias já eram registradas em meados da década de 1990 em diferentes contextos europeus, como Espanha, Itália, Malta e França, conforme constatado pelo antropólogo holandês Jeremy Boissevain (1996, apud. MILANO, 2017, p.6).

No entanto, dadas as diferentes causas, características e preocupações, Milano pondera que muitos desses coletivos não são contra ou não gostam de turismo e, portanto, é preciso tomar cuidado para evitar a armadilha de cair em uma visão reducionista deste complexo e contemporâneo fenômeno que se manifesta de modos distintos conforme a especificidade de cada realidade. De modo geral, o pesquisador destaca algumas das causas mais frequentes: a privatização do espaço público; o congestionamento do espaço público nas cidades; o aumento crescente do turismo de cruzeiros e com ele de excursionistas, sobretudo em altas temporadas, o aumento dos preços dos aluguéis e conseqüente êxodo forçado de muitos residentes em detrimento da locação temporária das residências por turistas pela via de plataformas como Airbnb e similares, além da perda de poder de compra dos residentes nos destinos (MILANO, 2017, p.5).

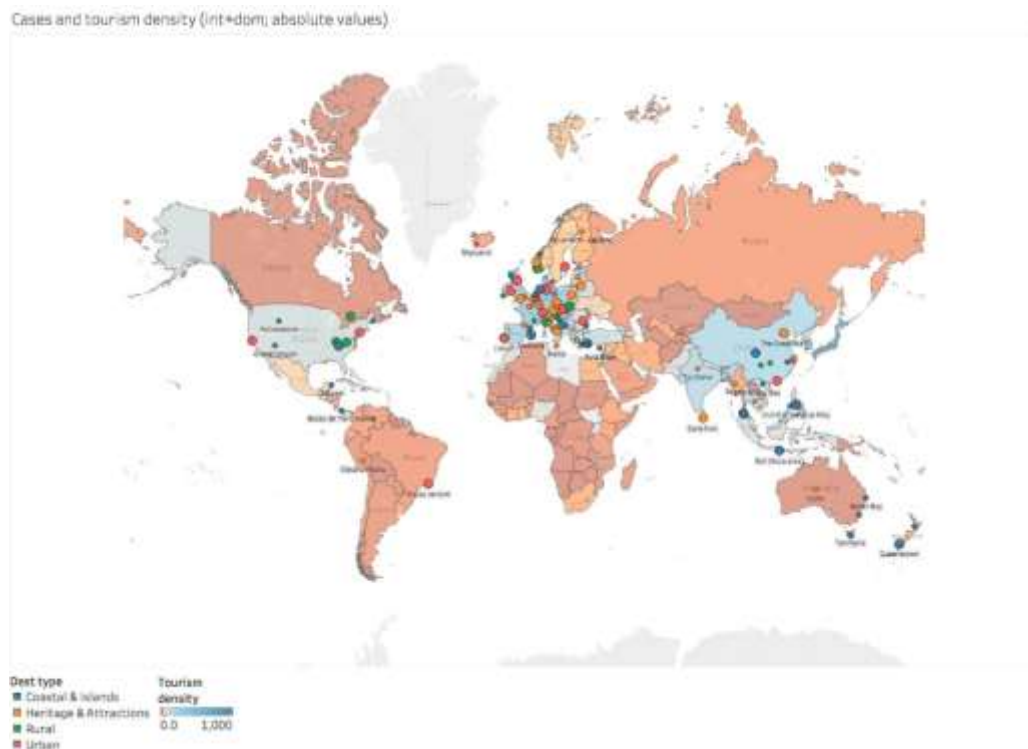
Mesmo que em sua grande maioria ignorada, em certa medida pesquisas como essa de Milano (2017) conseguem repercutir no âmbito da ONU através da UNESCO e, por vezes no

---

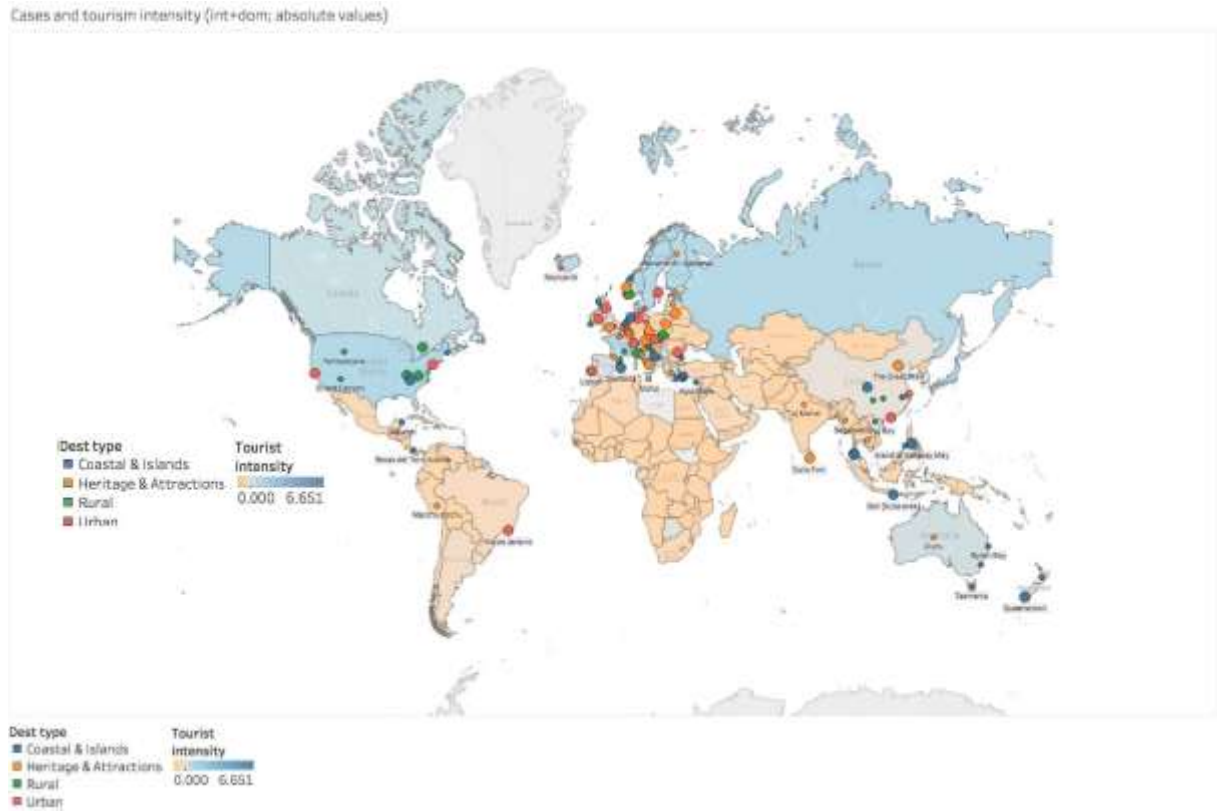
<sup>48</sup> Analogia à reportagem publicada em 03 de julho de 2017, no jornal El Diário, com o título “Turismofobia: Patologizar el malestar social”. Disponível em: [https://www.eldiario.es/catalunya/opinions/turismofobia-patologizar-malestar-social\\_132\\_3302464.html](https://www.eldiario.es/catalunya/opinions/turismofobia-patologizar-malestar-social_132_3302464.html). Acesso em: 02 set 2019.

âmbito legislativo, como recentemente foi possível observar no relatório intitulado “Overtourism: impact and possible policy responses”, publicado pelo European Parliament com base na análise desenvolvida pelo Committee on Transport and Tourism (TRAN) na qual é apresentado um mapa com uma vista geral de 105 destinos sinalizados nos mapas abaixo, diagnosticados com esta “síndrome” (2018, p.84). Expressão essa que metaforicamente passou a ser utilizada para tratar dos sintomas do *overtourism* revelados por diferentes e complexas causas e efeitos, sobretudo na Europa, conforme demonstram os 41 estudos de caso que compõem a citada publicação e que apontam a necessidade de medidas específicas de acordo com cada realidade, em cooperação entre as partes interessadas e envolvidas na formulação de políticas públicas para que o problema seja solucionado ou, preferencialmente, evitado.

**Mapa 1: Densidade global do turismo (chegadas de turistas por km2) para turismo internacional e doméstico em 2016.**

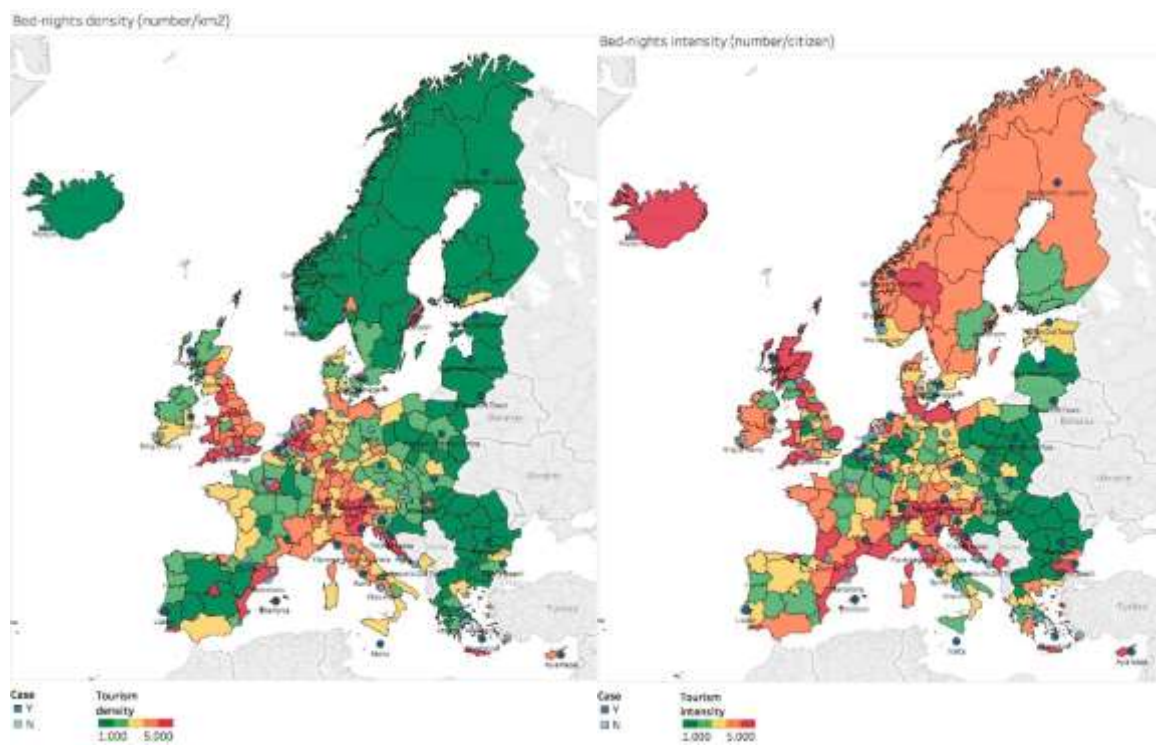


**Mapa 2: Intensidade global do turismo (chegadas de turistas por habitante) para turismo internacional e doméstico.**



Fonte: EUROPEAN PARLIAMENT / TRAN, 2018, p.47)

### Mapas 3 e 4: Densidade e Intensidade do turismo na UE28



Fonte: EUROPEAN PARLIAMENT / TRAN, 2018, pp.55 e 56)

Contudo, nenhuma dessas pesquisas e publicações acerca do *overtourism* foram consideradas ou sequer citadas no conjunto de discursos em análise. O próprio fenômeno, como já comentado, perpassou superficialmente uma única vez e apenas em uma das edições da série de Conferências Mundiais de Turismo e Cultura, consistindo numa espécie do que Foucault trata como “tabu”, sobre o qual o discurso dominante prefere omitir ou negar. Igualmente, apesar dos compromissos ali repetidamente firmados para o “empoderamento das comunidades anfitriãs”, tampouco tiveram voz as lideranças e organizações comunitárias e não governamentais de destinos turísticos culturais saturados que manifestam contra a pressão turística, com repercussão nos jornais, nas redes sociais e na mídia de modo geral. Uma simples busca no Google Imagens pelo termo traduz visualmente em segundos o problema:





Conforme logo analisaremos no patamar de discursos de resistência, oposição ou de formas de "politização de baixo" impulsionadas pelas demandas que surgem frente às pressões turísticas e pelas reivindicações baseadas na reafirmação do cuidado com a comunidade residente, traduz uma certa "residentefilia" (MILANO, 2017, p.6), ou seja, uma perspectiva mais positivista em resposta à repercussão negativa atribuída à "turismofobia" e indica um movimento que envolve cada vez mais moradores e grupos locais na tentativa de redirecionar as agendas políticas dos governos municipais para as questões traçadas em destinos urbanos ao redor do mundo que, a essa altura, já lidam com o turismo como um problema social.

Somente a referida Nova Agenda Urbana foi mencionada em um dos compromissos firmados na Declaração de Mascate (2016), sem contudo explicitar a importância da mesma para o turismo cultural e sustentável ao passo que trata de problemas e desafios intrínsecos aos destinos urbanos lotados e em especial às chamadas cidades históricas, no tocante a pautas como mobilidade, saneamento, participação e descentralização, direito à cidade, cidades para todos, estrutura sociocultural urbana; políticas nacionais urbanas, governança urbana, a capacidade e o desenvolvimento institucional; e, ainda, finanças municipais, sistema fiscal local e estratégias de desenvolvimento econômico urbano, entre outros.

Direcionando mais o foco para o objeto desta pesquisa, vale destacar também duas importantes ações da Unesco que precederam a referida Agenda 2030 e por suposto a série de Declarações em prol do turismo cultural e sustentável produzidas pela parceria entre OMT e Unesco. A primeira, totalmente esquecida nos discursos analisados, trata de uma publicação em 2002, intitulada "Gestão do turismo em Sítios do Patrimônio Mundial: manual prático para gestores de Sítios do Patrimônio Mundial" de autoria de Arthur Pedersen, endossada pela Unesco em 2005 e mais recentemente, em 2019, reeditada e traduzida para o português em parceria com o IPHAN. O manual trata da Convenção do Patrimônio Mundial; das implicações da indústria do turismo para gestores; dos impactos e problemas do turismo; da capacidade de acolhimento e questões relacionadas ao planejamento; entre outros aspectos que tocam o envolvimento das partes interessadas, os benefícios e os desafios da participação pública, buscando resumir o processo holístico de políticas de gestão do turismo e de visitantes.

A segunda iniciativa a destacar, meramente citada na Declaração de Siem Reap (2015) com o intuito de valorizar o trabalho colaborativo realizado há anos pela OMT e UNESCO para a "sensibilização e a promoção no que diz respeito aos fortes laços que unem turismo e cultura, enquanto ressaltam a necessidade de modelos de parceria que proporcionem



benefícios mútuo”, trata do Programa de Patrimônio Mundial e Turismo Sustentável que a Unesco começou a desenvolver a partir de uma reunião de especialistas em Sils / Engadine, Suíça, em outubro de em 2011, com o “objetivo de criar uma estrutura internacional para a realização cooperativa e coordenada de resultados compartilhados e sustentáveis relacionados ao turismo em propriedades do Patrimônio Mundial”. Nesta reunião, mais de 40 especialistas de 23 países, representando os grupos de partes interessadas relevantes, trabalharam juntos para identificar a abordagem estratégica geral e um conjunto priorizado de objetivos principais e atividades para os devidos encaminhamentos.

O Programa proposto foi adotado com base em decisões do Comitê do Patrimônio Mundial em 2012, em sua 36ª sessão, em São Petersburgo, Federação Russa, considerando resoluções adotadas pelas Nações Unidas, cartas adotadas pelo ICOMOS, instrumentos internacionais sobre a orientação política que define a relação entre o Patrimônio Mundial e o turismo sustentável, tal como o workshop Promovendo o Turismo Sustentável em Locais do Patrimônio Natural e Cultural (Mogao, China, setembro de 2009), entre outros referendados pela UNESCO.

Dada relevância de tais publicações e iniciativas para os debates internacionais em análise, mediados pela ONU / OMT / UNESCO, é no mínimo intrigante o fato de que as demandas, as problemáticas e os desafios ali tratados não tenham repercutido com maior atenção nessa arena de produção discursiva global. Os impactos avassaladores da pressão turística por meio das plataformas de locação de imóveis para temporada, do êxodo forçado de residentes, dos cruzeiros marítimos e da precariedade do trabalho no setor, para citar apenas alguns mais genéricos, em nenhum momento foram citados claramente e, conseqüentemente, não foram feitos encaminhamentos mais objetivos e efetivos.

Visto que tais impactos estão no centro das principais reivindicações pelas quais diversas comunidades locais de destinos turísticos saturados clamam por solução, é notável também uma enorme contradição com o compromisso várias vezes firmado para “empoderá-las”. Em analogia à condição do louco, analisada por Foucault (1996, p.12), observamos a palavra dessas comunidades como somente “dada simbolicamente, no teatro onde se apresentava, desarmada e reconciliada, visto que representava aí o papel de verdade mascarada”.

Ao desenhar “planos de objetos possíveis, observáveis, mensuráveis, classificáveis”, Foucault observa que “uma vontade de saber” impunha ao sujeito cognoscente (e de certa forma antes de qualquer experiência) certa posição, certo olhar e certa função (ver, em vez de ler, verificar, em vez de comentar); uma vontade de saber que prescrevia (e de um modo mais

geral do que qualquer instrumento determinado), o nível técnico do qual deveriam investir-se os conhecimentos para serem verificáveis e úteis.

Tudo se passa como se, a partir da grande divisão platônica, a vontade de verdade tivesse sua própria história, que não é a das verdades que constroem: a história dos planos de objetos a conhecer, história das funções e posições do sujeito cognoscente, história dos investimentos materiais, técnicos, instrumentais do conhecimento (FOUCAULT, 1996, p. 17).

Tais exclusões e conjeturas superficiais de aparição dizem muito sobre o que nosso mentor trata como as condições de funcionamento do discurso dominante, o de impor aos indivíduos que os pronunciam certo número de regras e assim de não permitir que todo mundo tenha acesso a eles. “Mais precisamente: nem todas as regiões do discurso são igualmente abertas e penetráveis; algumas são altamente proibidas (diferenciadas e diferenciadas), enquanto outras parecem quase abertas a todos os ventos e postas, sem restrição pré-via à disposição de cada sujeito que fala” (op.cit., p. 37). Sobre um suporte institucional esse processo é reconduzido, mais profundamente sem dúvida, pela maneira “como o saber é aplicado em uma sociedade, como é valorizado, distribuído e de certo modo atribuído”, considerando que tende a exercer sobre outros discursos “uma espécie de pressão e um poder de coerção” (op.cit., p.18).

A Declaração de Quioto (2019) ao indicar a necessidade de “superar as lacunas existentes sobre os impactos do crescimento contínuo do turismo”, ao mesmo tempo que sugere reconhecer tal negligência, deixa também perceber o desconhecimento ou simplesmente o silenciamento das pesquisas e dos encontros internacionais promovidos por seus próprios autores para tratar das temáticas em questão. Entre tantas repetições enunciativas dos supostos benefícios do turismo cultural, é notável a forma velada com que os problemas são tratados, sempre com uma boa dose de eufemismo, não ultrapassando jamais a superfície do reconhecimento dos “riscos de uma gestão inadequada” e da necessidade de contemplar as “aspirações de acolhimento das comunidades”, de “reinvestimento no bem-estar” das mesmas, uma “maior interligação e coordenação entre os setores do turismo e da cultura em todos os níveis”, de “novos modelos”, de uma “economia inclusiva”, do “respeito ao Código Mundial de Ética do Turismo”, de “fluxos compatíveis” para “evitar o congestionamento turístico”. Citações retiradas em diversas passagens da amostragem discursiva em pauta.

Um discurso, portanto, que trata os impactos negativos do turismo como algo que ainda está porvir, não como o que já é ou ocorre há décadas, como sinalizado inclusive pela Carta do Turismo Cultural (ICOMOS, 1976) sobre os efeitos “[...] derivados do desenvolvimento extraordinariamente forte das atividades turísticas no mundo” e a “influência altamente significativa em torno do homem em geral e dos monumentos e sítios em particular” que desde então demandam tal “reflexão conjunta” e “um esforço universal, coerente e eficaz” e uma “política concertada e efetiva em todos os níveis”, lembrando que à época, as chegadas de turistas internacionais não passavam de 25 milhões (OMT, 2020).

Por tudo que ponderamos nesse percurso analítico foucaultiano - em que tentamos desvelar estratégias de interdição, rituais das palavras, regras, articulações, ampliações, classificações, enquadramentos, desdobramentos, simbologias, significações, narrativas e conceitos que estruturam e dão condição de possibilidade para o discurso dominante que atua sobre o entendimento do turismo cultural como indutor de desenvolvimento nascer, se reproduzir e perpetuar - podemos constatar que essa trama discursiva segue plenamente alinhada com a perspectiva qualificada conceitualmente como sustentável como sintetizada por Irving (2018), porém se descola da complexidade da realidade tal como o campo de investigação das ciências humanas e sociais interpreta as nuances que envolvem seu uso, aplicação e coerção, principalmente nos destinos turísticos saturados, contemplados pelo Patrimônio Mundial, tendo em vista todo debate ético e político subjacente. É esse descolamento, ou como nomearia Foucault, essa “inversão”, que buscaremos explorar no segundo capítulo.

## 2. CONTRADIÇÕES DISCURSIVAS FRENTE À SATURAÇÃO TURÍSTICA EM PATRIMÔNIOS MUNDIAIS DA EUROPA

Vistos muitas vezes como referências de destinos turísticos estruturados de países desenvolvidos, com forte apelo para a importância dos monumentos, conjuntos ou sítios reconhecidos como Patrimônio Mundial que possuem, os casos icônicos de Barcelona e Islas Baleares na Espanha, de Veneza na Itália, quando observados criticamente, especialmente no campo discursivo, igualmente nos revelam terrenos de disputas e tensões tais como as que na última década vêm ganhando atenção crescente da mídia e da academia, associadas às consequências do *overtourism* que, conforme já mapeado, vem se alastrando pelo continente europeu e mundo afora. Nítidas contradições da realidade discursiva que, portanto, não podem escapar das lentes dessa pesquisa, tal como são silenciadas no discurso em tela e em grande parte ignoradas pelas políticas públicas de turismo que seguem afirmando os benefícios dessa atividade para a preservação, o desenvolvimento e a sustentabilidade do bem comum. Sigamos, pois, atentos nessa direção.

### 2.1 Bastardos em Barcelona

“Tourists, go home” (turistas, vão para casa), “Stop tourism” (pare o turismo), “All tourists are bastards” (todos os turistas são bastardos). Mensagens como essas registradas em Barcelona (ES) resumem um escandaloso mostruário de situações-limite produzidas pela recorrente e crônica relação problemática com o turismo / turistas. As cidades foram registradas em espaços públicos e privados através de pichações em muros, travessias de vias urbanas, sacadas de prédios, placas e cartazes de passeatas, assim como por meio de manifestações mais agressivas e pontuais, como as registradas pela reportagem do jornal El País,



intitulada “Turismofobia em Barcelona: grupos radicais agora atacam turistas”<sup>1</sup>.

Tais ataques estão ligados à marcha alternativa do Dia do Trabalho, realizada em maio de 2017, e foram dirigidos principalmente a hotéis e a outros empreendimentos turísticos. Os manifestantes mascarados furaram os pneus de bicicletas de turistas e atacaram um ônibus turístico, cortando os pneus e rabiscando as palavras “El Turisme Mata Els Barris” no parabrisa, picharam “BCN Explora” em referência às condições trabalhistas do turismo, quebraram vidraças e lançaram ovos de tinta preta que teriam atingido pelo menos sete hotéis de Barcelona, “vandalizados por grupos de esquerda anticapitalista”<sup>2</sup> que denunciam o excesso de exploração turística” (EL PAÍS, 2017).

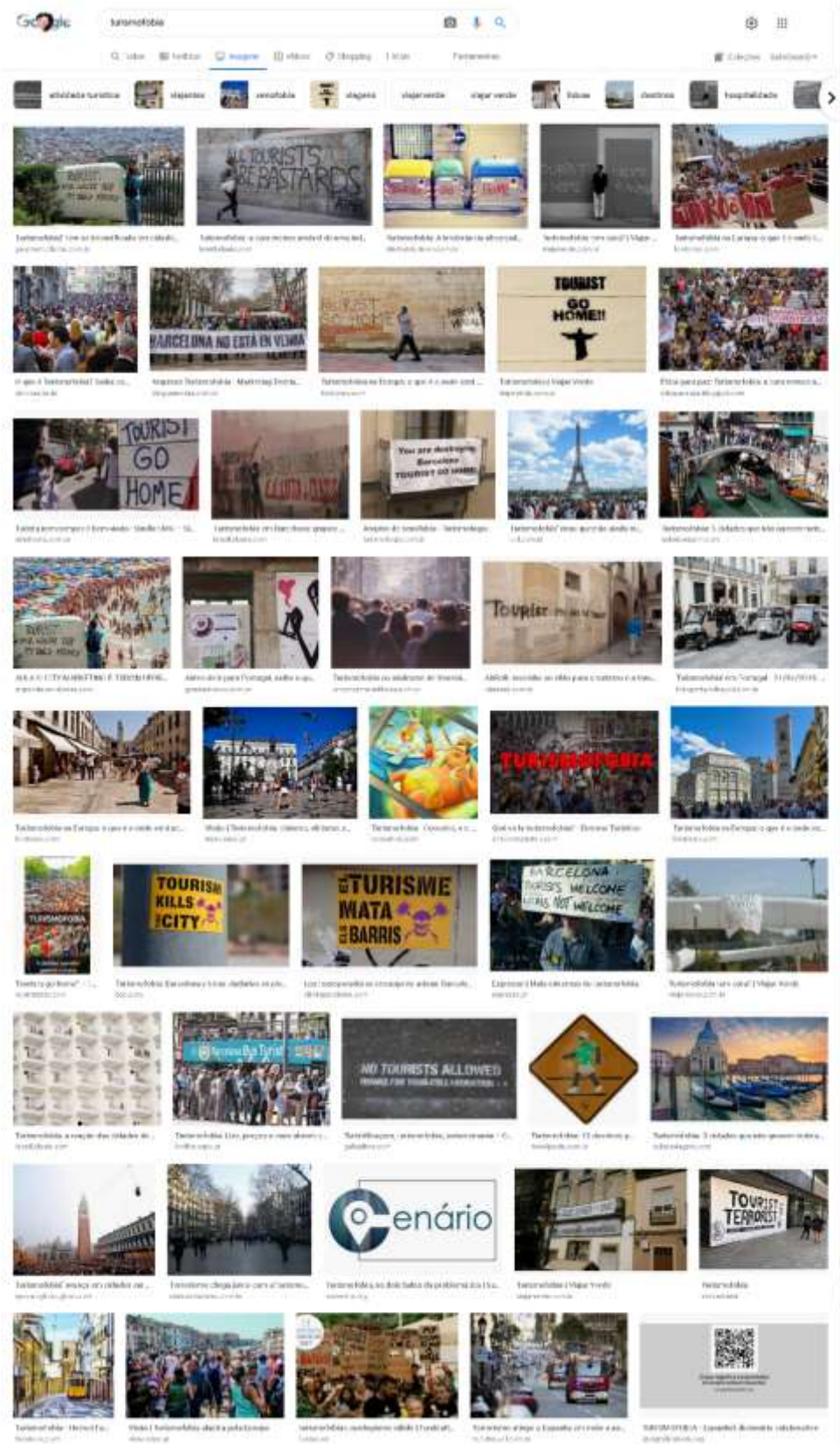
À frente do protesto em que ocorreram os ataques lia-se o cartaz: "Todo o poder para a classe trabalhadora. Não sofreremos uma vida de miséria para manter seus luxos". Para Manel Casals, diretor-geral do grêmio hoteleiro, o vandalismo e o discurso que considera “turismofóbico” preocupam o setor, no entanto acredita-se que provêm de “uma minoria dentro de uma minoria que quer pôr em risco a atividade turística” (op.cit.). Consta na citada reportagem que o então secretário municipal de Turismo de Barcelona, Agustí Colom, declarou que embora não tenha comparecido como parte interessada no juízo “por atentado à convivência”, estava ciente de todos esses ataques e “especialmente preocupado com os ataques que afetaram diretamente os turistas [...] cidadãos que nos visitam [...]. É fundamental que nenhum mal estar seja canalizado contra essas pessoas”, defende em seu depoimento para o citado jornal. Nem um registro foi feito, a contraponto, sobre a percepção do mesmo sobre a crítica central de ditas manifestações acerca das condições trabalhistas do setor.

Provenientes de uma minoria ou não, é fato que atos escancarados de protesto e denúncia contra os impactos negativos que o excesso de turismo causa aos destinos saturados, às comunidades locais e ao patrimônio cultural e natural que possuem sob sua guarda, começaram a se reproduzir e a repercutir nas redes sociais digitais e na mídia jornalística, praticamente na mesma proporção que o crescimento da atividade turística acelerava, com uma intensidade cada vez maior na medida em que o século XXI avançava, até a mesma ser bruscamente freada pela pandemia do covid-19.

---

<sup>1</sup> EL PAÍS. Turismofobia em Barcelona: grupos radicais agora atacam turistas. Publicada em 03 de agosto de 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/02/internacional/1501697974\\_820761.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/02/internacional/1501697974_820761.html). Acesso em: 04 set 2019.

<sup>2</sup> Foram citados CUP (Candidatura da Unidade Popular), Arran (“rente” em catalão), Endevant (Organització Socialista d'Alliberament Nacional).



Fonte: Elaborado pela autora a partir de registros coletados nos resultados do Google Imagens para a pesquisa do termo “turismofobia” (2021).

A título de exemplo, inspirados nos acontecimentos de Barcelona, militantes de esquerda de San Sebastián, no País Basco, também convocaram naquela ocasião através das plataformas digitais uma manifestação contra o turismo sob o lema: "Seu turismo, miséria para a juventude" (EL PAÍS, 2017). Essas impactantes reações ao excesso de turismo contradizem totalmente a perspectiva positivista que busca afirmar o turismo como promissor para o diálogo intercultural, "fortalecer a paz universal com mais liberdade", a "compreensão mútua", a "reconciliação e segurança global", "o combate à pobreza" repetidamente afirmada em diversos momentos dos discursos analisados.

Mais além dessa contradição, tal excedente é compreendido não apenas através dos números de visitantes em relação ao número de habitantes, mas também em investimentos concentrados e canalizados para o mercado turístico que beneficiam e aumentam o poder de grupos dominantes em detrimento de exclusão e segregação social por meio de processos conhecidos como precarização do trabalho, turistificação e gentrificação, dos quais trataremos ao longo desta pesquisa.

Tudo isso remete ao diagnóstico de "turismofobia", esclarecido anteriormente através de Milano (2017) e constatado por videodocumentários, pesquisas acadêmicas, análises de comitês internacionais e reportagens jornalísticas que já publicaram até *ranking* dos "lugares que mais odeiam turistas"<sup>3</sup>. Fontes e análises que reforçam as problemáticas e a complexidade do citado fenômeno contemporâneo, rarefazendo o discurso que promove o turismo como um maná incontestável, a fonte inequívoca de benefícios mútuos entre todos os envolvidos.

Não faltam, pois, evidências para perceber que boa parte da população nativa de destinos turísticos como os que compõem tal *ranking* vive com resignação, com uma perda brutal de qualidade de vida e começa a comparar os turistas com as espécies invasoras, predadoras e, principalmente, perigosas para a conservação do habitat, na medida que a emergência habitacional tensiona as costuras sociais e políticas. De acordo com José Luis Barbería, autor da reportagem "Turismofobia, a reação das cidades de aluguel"<sup>4</sup>

A outrora desejada presença dos visitantes começa a transformar-se em aversão visto que o modelo está expulsando a população nativa, incapaz de acompanhar o vertiginoso aumento dos preços dos aluguéis, a hotelaria e o

---

<sup>3</sup> Nos referimos a uma lista divulgada pelo jornal britânico *The Independent*, intitulada "Eight places that hate tourists the most" ("Oito lugares que mais odeiam turistas" - tradução própria) Disponível em: <https://www.independent.co.uk/travel/news-and-advice/places-hate-tourist-the-most-countries-ban-visitors-venice-thailand-amsterdam-japan-onsen-santorini-a7733136.html>. Acesso em: nov 2019.

<sup>4</sup> EL PAÍS, Turismofobia, a reação das cidades de aluguel. Publicado em 08 de agosto de 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/08/internacional/1502213658\\_607233.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/08/internacional/1502213658_607233.html).



## Turismofobia: Barcelona y otras ciudades en pie de guerra contra el turismo de masas

Jaime Campoamor  
BBC Mundo

1 junio 2017



GETTY IMAGES  
No es raro en Barcelona encontrar pegatinas como esta que dice en inglés "El turismo mata a la ciudad".

turistas em seus hotéis. Mas, a prefeitura da cidade considera que o número chega a 30 milhões, somando os que se hospedam em alojamentos alternativos<sup>6</sup> ou em cidades vizinhas e os que chegam com os “monstros do mar” e, como uma onda, invadem a cidade e no mesmo dia, retomam o fluxo da maré. Com o maior porto do Mediterrâneo, dotado de nove terminais de cruzeiros, Barcelona já recebeu os maiores navios do mundo e com eles o título indesejado de porto mais poluído da Europa, dividido com Palma de Mallorca, outro destino igualmente impactado pelo *overtourism*.

Resumindo, em um ano a quantidade de turistas que circulam na cidade é vinte vezes maior que a de residentes e em altas temporadas o movimento de pessoas mais que dobram as demandas da sua população. Esses excursionistas de um dia representam cerca da metade do total de visitantes anuais e causam um impacto gigantesco na dinâmica da cidade. Se vários navios de cruzeiro atracam ao mesmo tempo, são aproximadamente 35.000 pessoas saindo do porto “a subir la Rambla”, o que equivale dizer que de cada dez pessoas que passam por esse tradicional “calçadão”, oito são turistas<sup>7</sup>. Passando apenas algumas horas na cidade, os visitantes tem um raio limitado e marcam os mesmos lugares: a Sagrada Família, Parc Guell, mercado La Boqueria.

<sup>5</sup> BBC. Turismofobia: Barcelona y otras ciudades en pie de guerra contra el turismo de masas.

Publicada em 01 de junho de 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-40107507>.

<sup>6</sup> De acordo com dados publicados no videodocumentário “Bye Bye Barcelona”, de Eduardo Chibás (2014), somente na Ciutat Vella existem 619 apartamentos turísticos legais e o número de apartamentos ilegais é estimado em oito mil. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=kdXcFChRpmI>

<sup>7</sup> Op.cit.

comércio, além de uniformizar e deformar a personalidade da cidade, alterar os hábitos de vida e paralisar serviços e infraestruturas pagos pelo conjunto dos cidadãos (El País, 2019)

Segundo Jaime Campoamor, autor da matéria intitulada “Turismofobia: Barcelona y otras ciudades en pie de guerra contra el turismo de masas” (BBC, 2017)<sup>5</sup>, Barcelona – até então com uma população de 1,5 milhões de habitantes – recebeu em 2016 mais de 8 milhões de



Pouco dinheiro é gasto fora dos principais cafés turísticos e barracas de *souvenirs*, muitos reservam o passeio e outros serviços na própria linha de cruzeiros que já inclui todas as refeições, circulando ainda menos dinheiro na cidade, fato que agrava ainda mais a insatisfação da comunidade local que manifesta sintomas do crescente mal-estar vivenciado em função de congestionamentos e da saturação do espaço público que dificulta a fruição do patrimônio local<sup>8</sup> e práticas cotidianas como comprar no tradicional mercado comunitário acima citado, os barulhos gerados pelo ócio noturno, os empregos de baixa qualidade e principalmente a concentração da renda gerada pelo setor e a especulação imobiliária, de modo que o turismo não afeta apenas a vida dos moradores, mas a própria capacidade deles habitarem a urbe.

Logo, o tecido social e urbano é igualmente desconfigurado, inundado de imóveis turísticos, como no bairro Gòtic de Barcelona, onde mais da metade dos edifícios tem apartamentos turísticos. O problema está se tornando tão endêmico que está desaparecendo o conceito de bairro tradicional. A febre dos moradores de alugar seus espaços via Airbnb (que gerencia 54% da oferta) e demais plataformas digitais de intermediação que operam uma rede ilegal gigantesca de milhares de casas ou quartos para aluguel surgida no calor da suposta economia colaborativa, por vezes é justificada como uma alternativa à crise vivida pela Espanha, iniciada em 2008 com longos anos de recessão.

Mas, também é explicada por estudos que mostram que a renda gerada por essa modalidade, à qual o fisco não tem acesso, é 2,5 vezes maior do que a obtida por meio de um aluguel convencional, o que torna muito mais vantajoso alugar para viajantes de temporada, mesmo que isso gere um terrível problema de exclusão habitacional na comunidade local, o lado mais perverso deste sistema inspirado no modelo neoliberal. A pressão de visitantes estimula a locação de muitos imóveis para uso turístico porque há excesso de demanda para a capacidade de alojamentos regulares, fato que empurra os preços para cima e acaba provocando a expulsão de residentes que não podem pagá-los.

Dada sua falta de transparência, tal prática de aluguel, além de facilitar a fraude fiscal e a economia paralela, ainda dificulta sobremaneira o controle do número de visitantes por

---

<sup>8</sup> A exemplo do Park Güell, que foi uma doação da família Güell à comunidade de Barcelona e que desde 2013 passou a cobrar ingresso para entrar na zona monumental, com restrições para moradores de outras áreas da cidade. A Sagrada Família é outro patrimônio que se torna praticamente inacessível à comunidade que vive no entorno (estimada em no máximo 20 mil pessoas), haja vista a movimentação de aproximadamente nove milhões de turistas que a visitam anualmente (incluindo os que vão até o local para apreciá-la por fora).

parte da administração pública local e, conseqüentemente, da capacidade de carga de outras estruturas, como já comentado e, portanto, comprometendo gestão da oferta turística em dimensões sustentáveis.

Há ainda um sério agravante neste processo. O aluguel para estrangeiros não é uma prática exclusiva da população autóctone. “O locador de apartamentos turísticos passou do perfil familiar para o de grandes grupos de investimento, que não são transparentes, não pagam taxas e se escondem atrás da imagem do Airbnb original”. Se multiplicam agências imobiliárias de destinos famosos como Barcelona dirigidas por empresários de outros países, em sua maioria por escandinavos, alemães, austríacos, russos e britânicos, que também fazem uso de plataformas do gênero, perfeitamente integrados na prática de ocultação fiscal em vigor.

Muitos inquilinos que viviam em determinado imóvel há anos, se não décadas, não têm seus contratos renovados ou então são obrigados a aceitar aumentos impossíveis, entre 700 e 1.500 euros (4.700 e 9.100 reais), que é uma forma de tirá-los dali. Logo, se somam progressivamente os despejados por falta de pagamento de aluguel. Uma prática abusiva, pois o direito à moradia não pode ficar nas mãos do mercado. Uma liderança pública comprometida com a proteção desse direito e com o acesso à moradia por parte da população expulsa devido aos processos de especulação imobiliária, é fundamental e urgente, como defende Josep Maria Montaner, secretário municipal de Moradia da Prefeitura de Barcelona, alertando para a necessidade de regulamentar essa prática, que sejam pagos os devidos impostos e respeitadas as condições dos moradores locais (El País, 2019)<sup>9</sup>.

Vale considerar que as transformações responsáveis pelos conflitos e perdas de que estamos tratando são relativamente recentes. O boom que despontou Barcelona como destino turístico está associado aos Jogos Olímpicos que a cidade sediou em 1992. Este evento é considerado um marco de sucessivas transformações que possuem a atividade turística como um fator chave, tendo em vista o crescimento acelerado do número de visitantes atraídos, sobretudo, pelas extraordinárias obras arquitetônicas da cidade, entre as quais nove foram declaradas Patrimônio Mundial pela Unesco<sup>10</sup>. O que equivale a dizer que são reconhecidos como lugares emblemáticos, por sua importância cultural, histórica, científica, de interesse

---

<sup>9</sup> EL PAÍS, Turismofobia, a reação das cidades de aluguel. Publicado em 08 de agosto de 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/08/internacional/1502213658\\_607233.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/08/internacional/1502213658_607233.html).

<sup>10</sup> La Pedrera, o Parque Güell e o Palacio Güell foram as primeiras obras na cidade a receberem o título, em 1984. O Palacio de la Música e o Recinto Modernista foram incorporados à lista em 1997 e outras quatro em 2005: o Templo Expiatório de la Sagrada Família, a Casa Batlló, a Cripta Colònia Güell e a Casa Vicens. Disponível em: <http://whc.unesco.org/en/>. Acesso em 3 fev 2020.

global e, portanto, precisam ser protegidos legalmente por direito internacional que assegure sua preservação, difusão e democratização de acesso.

Analizamos o videodocumentário “Bye Bye Barcelona” que registra a relação dessa cidade com o turismo e a difícil convivência entre os barceloneses e o turismo / turistas, expondo a partir dos depoimentos de alguns residentes, os graves efeitos que tem o turismo massivo nessa cidade patrimonial e que serve plenamente como contraponto à tão repetida ideia de que “com o turismo todos ganham”, invertendo o discurso analisado ao passo que evidencia tudo que está sendo perdido.

Entre tais perdas, a diversidade cultural local é destacada entre os entrevistados que criticam com veemência o que chamam de monocultura turística, vista como uma constatação real da transformação do lugar que muitas vezes é romantizado enquanto território de memórias e de sonhos, de saberes e fazeres diversos, ao passo que nessa cidade os serviços, as instalações, o comércio e toda sua dinâmica passa a ser orientada e concebida para girar ininterruptamente em torno do turismo massivo. E, assim, vão se perdendo as pequenas negociações comunitárias como alfaiatarias, padarias, açougues e quitandas, em cujo lugar tem se instalado restaurantes turísticos, multinacionais de *fast food*, marcas de roupas estrangeiras e tendas de *souvenirs*. Um processo desenfreado que a cidade não tem sabido se opor, porque são milhões de euros que movimenta.

“Barcelona só se sabe vender ao exterior como lugar turístico. Não tem nenhum outro ativo”; “Não é uma cidade para viver, pois se converteu em um ícone turístico, um parque temático como é Praga ou Veneza”; “Para mim é terrível e dá pena porque a cidade perde todo seu encanto”; “Se tornou uma cidade de cartão postal”. Queixas como essas dos entrevistados e das entrevistadas pelo produtor do citado videodocumentário, Eduardo Chibás, expressa uma população farta de turistas e a reivindicação dos mesmos por mudanças na gestão pública local. “Se é uma cidade pensada para turistas, que reorganizemos tudo. Que paguem eles os impostos”, reclama uma vizinha da Sagrada Família. “A cidade tem que ser feita para os cidadãos. Sem cidadãos não existe uma cidade. Podemos ter um museu, mas não uma cidade. E ‘isso’ se está convertendo em um museu, mas com gente vivendo”, lamenta um antigo morador da Ciutat Vella que se mudou para a periferia.

Outra iniciativa criada no contexto de crítica ao *overtourism* que contribui para a rarefação ao iluminar o oculto nos discursos dominantes que disseminam a premissa do turismo como indutor de desenvolvimento e preservação/valorização cultural é a Alba Sud, que reúne e desenvolve pesquisas com acadêmicos e colaboradores, principalmente da

Espanha e América Latina, cujos resultados evidenciam e elucidam princípios de inversão e especificidade aclamados por Foucault (1996).

Essa associação catalã foi fundada em 2002 e desde então busca desenvolver ferramentas e propostas de mudanças no processo de desenvolvimento e gestão do turismo de modo a conquistar maiores níveis de igualdade e bem estar social, trabalho justo e respeito aos bens comuns da terra. A propósito do avanço da monocultura turística, vale acrescentar o alerta do coordenador desse coletivo, Ernest Cañada, filósofo e mestre em História Contemporânea, atuante no Conselho de Turismo y Cidade do Município de Barcelona, sobre os riscos desse processo, sobretudo em situações de crise, que podem ser causadas por diversos fatores. Novamente a pandemia do covid-19 nos serve como exemplo, haja visto que seus impactos foram e (até o momento que redijo essas palavras) seguem sendo devastadores para o setor. Ao ser afetado duramente pelas necessárias medidas de distanciamento social, o mesmo ficou praticamente paralisado por mais de um ano e certamente ainda seguirá debilitado por um longo período.

Em circunstâncias como essa e não necessariamente tão extrema quanto, sociedades dependentes do turismo, se encontram sem alternativa econômica para os territórios que habitam e/ou exploram, os empregos turísticos são rapidamente liquidados. “A atual crise, em contraste com o discurso apologético da indústria, mostrou a face menos amável do emprego turístico: a de um recurso descartável, dispensado sem a menor contemplação quando se considera necessário”, observa Cañada (2020) que segue engajado nos movimentos de resistência à precariedade do trabalho no setor, tema no qual inevitavelmente adentraremos ao seguir contra a corrente discursiva positivista que, uma vez permeada na realidade deflagrada em sua complexidade analítica histórica e sociocultural vem revelando sua face negativa.

Antes, nos é válido retomar aos depoimentos registrados em “Bye bye Barcelona” que ativam a crítica sobre os efeitos colaterais da fumaça das invisíveis chaminés turísticas, na medida em que expressam o descontentamento com o modelo de produção dessa indústria e evidenciam as desiguais oportunidades das sociedades contemporâneas inscritas sob esse novo paradigma de mobilidade e a necessidade de superar os desafios que o mesmo coloca (Hannam, 2008; Cohen y Cohen, 2012). É o que expressa uma das pessoas entrevistadas ao associar tal modelo à “prostituição do território”<sup>11</sup>:

Quando Gaudi faz o Park Güell o faz para a gente que ali vive e pensa na qualidade de vida de seus habitantes. Quando são feitos os edifícios

---

<sup>11</sup> As pessoas entrevistadas foram listadas nos agradecimentos ao final desse videodocumentário, contudo a identificação das mesmas não foi feita na edição durante os respectivos depoimentos.

emblemáticos de Barcelona, o mesmo, se pensa nos cidadãos de Barcelona. Enquanto que agora se exportam as riquezas feitas no passado para benefício do turismo. Mas o turismo bem entendido pode ser uma fonte de riqueza, porém, mal entendido como temos agora não é mais que a prostituição do território. Temos que buscar outro modelo e não agir visando a curtos prazos. Não se trata de buscar o ingresso imediato de quantidade, mas ir em busca da qualidade.

Sobre as propostas de descentralização, diversificação e ampliação da oferta turística encaminhadas pela OMT e Unesco, anteriormente pontuadas nos discursos analisados, principalmente através das declarações produzidas pelas diversas edições da Conferência Mundial de Turismo e Cultura, de acordo com o correspondente do jornal da BBC<sup>12</sup>, Jaime Capoamor, autor da já citada reportagem publicada em 01 de junho de 2017<sup>13</sup>, tais estratégias atuam “como uma válvula de escape que, por um lado, diversifica a riqueza que gera o turismo e, por outro, divide seu caráter perturbador por toda a cidade”.

É o que podemos observar nessa metrópole situada à beira-mar, onde a política de diversificação da demanda promoveu os seguimentos de “sol e mar”, “eventos e negócios” para gerar outras oportunidades de acumulação de produtos, serviços e, principalmente, de consumidores para além da temática cultural sem deixar, entretanto, de incluir nos seus roteiros os clássicos pontos turísticos saturados. Desta forma, o turismo na cidade catalã tem sido usado como uma estratégia de acumulação urbana inserida na reestruturação do capitalismo espanhol em nome do desenvolvimento, cujas sementes foram plantadas nos anos sessenta, quando a economia da Espanha se desenvolveu em boa medida com as divisas geradas pelo setor.

Esse movimento de resistência à pressão turística pode ser observado, também, através dos resultados da pesquisa realizada pela gestão municipal em 2017<sup>14</sup>, os quais revelaram que, embora a atividade turística seja considerada um dos motores de Barcelona, gerando 14% de sua riqueza e 65.000 empregos diretos, o turismo é visto como um problema por 19% dos 800 entrevistados, desbancando o desemprego e as condições trabalhistas (12,4%) que até então era a principal preocupação desde a citada crise vivida pela Espanha em 2008.

---

<sup>12</sup> Sigla em inglês para British Broadcasting Corporation. Em português, Corporação Britânica de Radiodifusão. A BBC é um serviço público de rádio, televisão e internet do Reino Unido, com correspondentes em diversos países.

<sup>13</sup> BBC. Turismofobia: Barcelona y otras ciudades en pie de guerra contra el turismo de masas. Publicada em 01 de junho de 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-40107507>.

<sup>14</sup> Informações obtidas no Jornal Estado de Minas – Internacional, na matéria intitulada “Turismo é o maior problema de Barcelona segundo seus habitantes”, de 23/07/2017. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2017/06/23/interna\\_internacional,878672/turismo-e-o-maior-problema-de-barcelona-segundo-seus-habitantes.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2017/06/23/interna_internacional,878672/turismo-e-o-maior-problema-de-barcelona-segundo-seus-habitantes.shtml). Acesso em: 13 mai 2020.

Diante de todos os conflitos aqui expostos resumidamente, nos salta aos olhos um contraste um tanto intrigante com o título de Destino de Turismo Sustentável, promovido pela certificação Biosphere, emitido pelo ITR com respaldo da Unesco, da OMT, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) entre outras organizações internacionais soberanas. Afinal, o que pensar desses “selos” quando os mesmos são disponibilizados mediante pagamento de faturas, independentemente de gerenciamento efetivo de padrões que o validem, tampouco de acompanhamento criterioso da realidade dos destinos ou empreendimentos certificados.

Uma conduta que indica que, embora tal certificação não siga critérios e padrões que atendam as diretrizes dos ODS, a mesma está de acordo com o discurso analisado que, como vimos, não deixa de tratar a sustentabilidade como um diferencial competitivo. É o que podemos inferir desses títulos negociados com os confessados objetivos do ITR de oferecer, como vantagens aos “beneficiados”, diferenciais nos canais de comercialização de serviços e produtos turísticos com uma “imagem melhorada”<sup>15</sup> com maior visibilidade a nível mundial; com potencial de gerar e vender experiências que impulsionam o comércio e a economia local; de acessar novas alianças e acordos de alto nível<sup>16</sup>.

Como confiar em chancelas dessa natureza quando até mesmo um enorme, bilionário e luxuoso empreendimento turístico-imobiliário de iniciativa privada projetado para ser construído em uma Área de Proteção Ambiental (APA), “onde os sonhos mais exclusivos se tornarão realidade” é referendado com o selo de Destino de Turismo Sustentável<sup>17</sup>? Qual a contribuição de tal certificação para a justiça social e redução das desigualdades, para a proteção e salvaguarda do patrimônio cultural e natural, para um mundo mais próspero e equitativo, para a difusão prática dos princípios da sustentabilidade?

<sup>15</sup> GSTC - Conselho Global De Turismo Sustentável. Disponível em: <https://certifications.controlunion.com/pt/certification-programs/certification-programs/gstc-conselho-global-de-turismo-sustentavel>

<sup>16</sup> Disponível em: <https://www.responsibletourismstitute.com/es/destinos/36>

<sup>17</sup> Esse é o caso do Maraey Resort, investimento de onze bilhões de reais do grupo espanhol IDB – Iniciativas y Desarrollos de Brasil – España numa área de 840 hectares em Maricá-RJ, no coração de uma reserva natural que abriga o maior remanescente de restinga do Rio de Janeiro, com diversas espécies endêmicas, além de abrigar a comunidade de pescadores tradicionais do Zacarias e ainda indígenas da etnia Guarani Mbya, alvo de especulação de grandes grupos internacionais há vários anos e que em 2020 recebeu a certificação *Biosphere*. Com o projeto em curso, os investidores pretendem transformar a região no “mais atraente empreendimento imobiliário do Brasil” e no “maior resort de turismo” da América Latina, com “a melhor oferta hoteleira administrada por marcas internacionais de primeiro nível, com hotéis de caráter familiar, corporativo, boutique e esportivo; rodeado por “beach club”, campo de golfe, shopping “vanguardista”, entre outros imóveis de alto luxo que compõem o complexo, tanto a beira mar como no meio da exuberante vegetação da Mata Atlântica ou na orla da grande Lagoa de Maricá”. Disponível em: <https://www.maraey.com/pt/maraey-o-projeto/>

Obviamente, não cabe, a essa pesquisa investigar dispositivos dessa natureza, mas vale considerar como iniciativas como essa e outras que se multiplicam nas mais diversas esferas governamentais e empresariais só reforçam o quão superficiais e vulgares se tornaram os enunciados acerca do desenvolvimento pautados nos adjetivos sustentável, cultural, responsável. Algo comparável à estratégia do *greenwashing*, que nada mais é do que uma técnica de marketing já bem batida, através da qual empresas e governos tentam criar uma imagem positiva diante da opinião pública, ocultando ou disfarçando os impactos negativos por eles próprios gerados, com um “banho verde”.

Por certo, em 2001, quando Barcelona recebeu tal selo, o turismo já era uma das atividades mais importantes e representava uma prioridade local, tanto pelo aporte econômico que representava quanto para os diversos impactos que gerava na dinâmica urbana, perceptíveis desde os Jogos Olímpicos que a cidade sediou em 1992. Este evento é considerado um marco de sucessivas transformações que possuem a atividade turística como um fator chave, tendo em vista o crescimento acelerado do número de visitantes atraídos, sobretudo, pelas extraordinárias obras arquitetônicas da cidade, entre as quais nove foram declaradas Patrimônio Mundial pela Unesco<sup>18</sup>.

O que equivale a dizer que são reconhecidos como lugares de importância cultural, histórica, científica, de interesse global e que, portanto, precisam ser protegidos legalmente por direito internacional que assegure sua preservação, difusão e democratização de acesso. Uma condição que ora se busca atender pela via da natureza social da identidade, do sentimento de pertencer ou de formas de apropriação do espaço que tal processo suscita, ligando-se aos lugares habitados, assinalados pela presença, pela história fragmentária feita de detritos e resíduos, pela acumulação dos tempos... ora pela possibilidade ou tentativa de restabelecimento do valor de uso do espaço voltado para o turismo, passando inevitavelmente por uma restauração do “lugar de vida” por meio de uma experiência comercial, estética e, como visto, um tanto perturbadora.

## 2.2 Ilhas Baleares a beira de um colapso

Nas duas últimas décadas as Ilhas Baleares seguiram na esteira de Barcelona e acabaram transformadas em sofisticados destinos turísticos da Europa. O forte sol, que brilha cerca de 285 dias a cada ano, as inúmeras praias e as descoladas baladas organizadas por

---

<sup>18</sup> La Pedrera, o Parque Güell e o Palacio Güell foram as primeiras obras na cidade a receberem o título, em 1984. O Palacio de la Música e o Recinto Modernista foram incorporados à lista em 1997 e outras quatro em 2005: o Templo Expiatório de la Sagrada Família, a Casa Batlló, a Cripta Colònia Güell e a Casa Vicens. Disponível em: <http://whc.unesco.org/en/>. Acesso em 3 fev 2020.

diversos clubes e bares das principais cidades, passaram a atrair verdadeiras multidões para as ilhas. De acordo com José Luis Barbería, são cerca de dez milhões de visitantes a cada ano, o que significa multiplicar por dez a população total das ilhas, que está atualmente na casa de um milhão de habitantes<sup>19</sup>.

Ocorre que, embora as Baleares possuam uma área total de 4.992 km<sup>2</sup>, os principais destinos turísticos estão concentrados na região da baía de Palma, na ilha Mallorca, e em Ibiza, que desde 1999 é considerada Patrimônio Mundial pela Unesco, dado o valor de sua biodiversidade e cultura. Sítios arqueológicos, como o de Sa Caleta e da gruta de Es Cuiram, e os fortes espalhados pela costa da ilha contribuem ao reconhecimento.

Localizada a pouco menos de 300 km do norte da África, essa pequena ilha no mediterrâneo foi fundada pelos fenícios no longínquo ano de 654 a.C. e tem história marcada por sucessivas conquistas e invasões, desde fenícios e romanos a hippies e recentemente turistas. A população de Ibiza, na casa de 140 mil habitantes supera a cifra de 4 milhões de visitantes a cada ano – no mês de agosto, auge do verão europeu, essa cifra atinge a marca de 1,1 milhão de turistas.

Na já citada reportagem que Barbería publicou no El País (2017), consta que durante o período da alta temporada, que vai de abril até o início de novembro, os aeroportos das Ilhas Baleares chegam a receber até 1.500 voos diários, com aviões vindos de todas as partes da Europa e do mundo. A espera de toda essa multidão de visitantes, agências disponibilizam cerca de 90 mil carros para locação, o que transforma as ruas e estradas num verdadeiro caos. Muitos turistas chegam nas ilhas em embarcações, que superlotam os mais de 24 mil atracadouros das marinas. Hotéis e restaurantes, com frequência penduram placas de “lotado” nas suas portas.

Para atender toda essa massa de turistas, bares, restaurantes, hotéis, hospedarias e outros estabelecimentos de comércio e serviço abrem milhares de postos de trabalho temporário, chegando a empregar entre 70 e 80 mil trabalhadores, vindos de toda a Espanha e de países vizinhos. Esses trabalhadores se amontoam em pequenos apartamentos, que acabam compartilhados por até 12 pessoas (BARBERIA, apud. EL PAÍS, 2017).

Já chegaram ao ponto de anúncios absurdos oferecerem acomodações como uma cama apertada, um sofá e até uma sacada com colchão por 500 euros (3.500 reais) ao mês ou uma camionete com cama incorporada por 700 euros (4.000 reais), o que significa quase 70% do salário oferecido para o trabalho (op.cit.). Muitos cidadãos das Baleares se mudam para

---

<sup>19</sup> EL PAÍS, Turismofobia, a reação das cidades de aluguel. Publicado em 08 de agosto de 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/08/internacional/1502213658\\_607233.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/08/internacional/1502213658_607233.html).



idades da Espanha durante os meses de férias e alugam seus apartamentos e casas para esses trabalhadores sazonais. Porém, muitos desses “trabalhadores de verão” não têm condições de pagar os preços proibitivos desses aluguéis. Logo, alguns conseguem passar as noites em carros ou caminhonetes, emprestados por alguma pessoa conhecida, outros pernoitam em barracas de *camping*, montadas em bosques próximos das cidades, muitas vezes desprovidos de estrutura de saneamento básico e condições dignas de alimentação e descanso.

## **Turismofobia, a reação das cidades de aluguel**

O turismo deixou de ser uma atividade incontestável. Na Espanha, turistas se transformaram em incômodas espécies invasoras ‘culpadas’ pelos preços abusivos



Bloco de apartamentos em Palma de Mallorca.  
FEDE SERRA

Situações como essa ilustram uma realidade que tem sido cada vez mais comum para os trabalhadores envolvidos na cadeia produtiva do turismo. Mesmo em destinos ainda não saturados, com fluxos turísticos menos intensos, é notável a precarização do trabalho neste setor e diversos pesquisadores estão se dedicando a lançar luz para mais esse problema social causado pelo setor que são omitidos pelos discursos políticos que reverberam a narrativa da criação de empregos para alimentar progressões geométricas do número de turistas. Por muitos anos, tal narrativa ligada direta ou indiretamente ao turismo foi usada por seus *lobbies* como argumento principal para legitimar a demanda de todo tipo de investimentos ou recursos públicos para fins turísticos. Independentemente da qualidade dos postos de trabalho criados, sua simples enunciação servia para silenciar qualquer questionamento.

Contudo, assim como vimos em Barcelona com extensão em San Sebastian, em Palma de Mallorca manifestantes também não se contentam por não ter voz e como que berrando invadiram, em 22 de julho de 2017, um restaurante no píer situado em frente à catedral de

Palma, soltando rojões, atirando confetes nos comensais e subindo nos iates amarrados para protestar contra o turismo em massa em Mallorca. O coletivo divulgou as imagens do protesto pelas redes sociais e em um vídeo no qual é possível ver vários de seus membros portando cartazes com frases como “O turismo mata Mallorca” e “Aqui acontece a luta de classes”, escritas em inglês<sup>20</sup>.

Helton Ouriques, professor da Universidade Federal de Santa Catarina, crítico da produção e da “indústria pós-moderna” do turismo, afirma que o turismo se pauta na extração da mais-valia absoluta (pela extensão da jornada de trabalho) e por uma exploração da força de trabalho, com remunerações “miseráveis”, abaixo do necessário para a própria reprodução da força de trabalho (OURIQUES, 2005, p. 128). Para esse pesquisador, a configuração ocupacional do turismo é precária em todo o mundo, está à margem das legislações trabalhistas, e são os seus trabalhadores os que frequentemente recebem as piores remunerações, como na União Europeia, onde os salários são 20% menor do que o salário médio de seus respectivos países<sup>21</sup>. Além disso, o autor constata que uma parcela importante dos trabalhadores ocupados no turismo, nos Estados Unidos e nos países europeus, é formada por imigrantes que, em geral, recebem salários mais baixos do que as médias salariais desses países, não estão organizados em sindicatos e têm, muitas vezes, relações informais de trabalho (op.cit, p. 132).

Caracteriza-se assim, um campo laboral constituído por uma mão-de-obra itinerante, de difícil análise e obscura, dada sua opacidade fiscal e tantas dissimulações. Paulo Meliani é outro acadêmico que vêm se dedicando a esse problema de pesquisa que, segundo ele, traz consigo uma série de custos sociais aos lugares (como perda de arrecadação pública) e aos trabalhadores (como a ausência de direitos legais, distanciamento da cidadania e alienação do trabalho e do espaço). A partir da análise de dados da OMT publicados em 2001, reforça e complementa os apontamentos de Ouriques sobre a grande ocorrência de trabalhadores temporários e ocasionais, a desvalorização da mão-de-obra feminina, a significativa presença de jovens, a baixa remuneração (quando comparada à de outros setores da economia), o elevado número de horas trabalhadas e o baixo grau de sindicalização.

---

<sup>20</sup> EL PAÍS. Turismofobia em Barcelona: grupos radicais agora atacam turistas. Publicada em 03 de agosto de 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/02/internacional/1501697974\\_820761.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/02/internacional/1501697974_820761.html). Acesso em: 04 set 2019.

<sup>21</sup> Ao analisar a posição das ocupações turísticas na escala salarial do Brasil, Ouriques (2005, p. 134) concluiu que os salários no turismo são inferiores à média nacional e que as ocupações próprias da atividade estão nas posições mais baixas da pirâmide salarial brasileira.

Uma estrutura precária que obedece a razões derivadas da natureza do funcionamento do setor de turismo, historicamente inserida em um contexto político, econômico e social no qual operam, de modo geral, as transformações contemporâneas no mundo do trabalho, derivadas sobretudo das desregulamentações próprias de políticas econômicas neoliberais, em escala global, como a tendência de flexibilização das relações trabalhistas que diminuem as obrigações e responsabilidades dos empregadores com os seus trabalhadores. No âmbito das empresas turísticas, Cañada (2019) observa que os mecanismos dessas políticas consolidam processos de desvalorização da mão de obra, como medidas relativas à composição da força de trabalho, às formas de contratação, ao vínculo profissional e remuneração, entre outras medidas que limitam sua capacidade de organização coletiva.

As dificuldades dos trabalhadores e trabalhadoras do setor diante de tal precariedade estrutural, notadamente intensificada com o crescimento mundial do turismo, aumentam ainda mais em situações graves, conforme já observado no contexto da pandemia do covid-19. Com pouca margem para poupança e sem amparo legal, uma vez submetidos e submetidas aos baixos salários e às formas de emprego “flexíveis” (contratos temporários, de jornada móvel, autônomos, terceirizados, entre outros), encontram mais dificuldade em conseguir auxílio público de assistência social. Nesse sentido, a ausência ou a debilidade dos sindicatos existentes (concentrados basicamente no setor hoteleiro e das agências de viagem) limitam a capacidade defensiva de categorias desarticuladas que seguem se submetendo à tal precariedade, por sua vez intrinsecamente relacionada à vulnerabilidade, marcada pela necessidade de sobreviver, conquistando o mínimo e arriscando a própria saúde para vencer o dia a dia.

Mesmo diante de tantas críticas e evidências da precarização, a luta por condições objetivas de trabalho mais justas e dignas aos trabalhadores do setor enfrenta enormes desafios a superar, dadas as relações de poder estabelecidas entre os empregadores e as organizações ligadas ao capital do turismo que exercem *lobby* em defesa de seus interesses e seguem se fortalecendo mediante a negação do problema e sua naturalização crítica e com a reprodução do discurso que exalta os benefícios do turismo para a melhoria da qualidade de vida, a geração de empregos, a economia global, legitimados na esfera governamental que, igualmente, segue negligenciando os conflitos.

Cañada (op.cit.) observa que é uma prática comum negar a associação causal entre o emprego turístico e a precariedade e acusar os que colocam esse problema de reproduzir uma espécie de lenda negra, tal como ocorre em Barcelona, onde aqueles que questionam a narrativa construída pela elite do turismo e aderem ao movimento da comunidade local contra

os impactos negativos do turismo, são estigmatizados como turismofóbicos, ganhando um destaque ampliado na mídia.

Outra estratégia comum para a manutenção do discurso dominante é transformar em oportunidade ou em algo positivo, o que é criticado negativamente. É o que ocorre, por exemplo, com o mecanismo da flexibilização. Chegou-se até a sustentar que os empregos temporários e de jornada móvel, longe de serem um indicador de precariedade, significavam uma oportunidade para que as mulheres pudessem se inserir no mercado de trabalho sem negligenciar suas responsabilidades nas tarefas de cuidado e do lar, argumento defendido pela própria OMT, segundo Cañada (2019). Uma maneira dissimulada de ludibriar a desigualdade de gênero existente nesse mercado, onde tarefas claramente são diferenciadas entre homens e mulheres, sendo que essas últimas são ainda mais desvalorizadas, conforme já apontado pelos autores supracitados.

A flexibilização pode ser entendida como a liberdade, por parte da empresa, de despedir uma parte de seus funcionários ou ainda de reduzir o horário de trabalho deles, bem como recorrer a mais horas de trabalho repetidamente e sem aviso prévio. Diz respeito ainda à faculdade, por parte da empresa, de pagar salários mais baixos do que a paridade de trabalho, de subdividir a jornada de trabalho em dias e semanas de sua conveniência, de destinar parte de sua atividade às empresas externas e, até mesmo, contratar trabalhadores temporariamente.

Políticas contrárias à tendência de flexibilização das relações de trabalho no turismo não estão nas pautas econômicas atuais, embora a própria OMT, desde os anos 1980, reconheça a necessidade de condições laborais adequadas, inclusive definindo alguns direitos fundamentais dos trabalhadores do setor em seu tão referenciado Código Global de Ética (OMT, 1999). Segundo este código, as administrações dos países membros deveriam supervisionar a garantia de direitos fundamentais dos trabalhadores do turismo, bem como deveriam evitar que empresas multinacionais abusem de sua posição dominante e não se convertam em transmissoras de modelos culturais e sociais impostos artificialmente às comunidades receptoras, inclusive esquemas flexíveis de trabalho que atingem, principalmente, as mulheres, os imigrantes e os jovens que, como vimos, parecem constituir o grosso da força de trabalho do turismo.

Para além dessa problemática específica, em consequência da superpopulação de turistas e trabalhadores de alta temporada, Barbería (2017) aponta, ainda, um problema de saneamento básico. Na falta de banheiros para toda essa população errante, essas pessoas passam a defecar e a urinar ao ar livre, um problema comum em países pobres e subdesenvolvidos do mundo, mas já superado há vários séculos pelos países europeus.

Também ocorre o descarte irregular de lixo e de todo o tipo de resíduos, transformando áreas ainda não edificadas em lixões a céu aberto.

Igualmente ocorre o colapso dos sistemas de abastecimento de água nas Ilhas Baleares, que não dispõe de fontes superficiais como rios e lagos. As fontes tradicionais de abastecimento - poços e as cisternas de armazenamento da água da chuva - só conseguem suprir metade do consumo atual, sendo necessário recorrer aos sistemas de dessalinização de água. Mesmo assim, com o aumento explosivo do fluxo de turistas nos últimos anos, não tem sido mais eficiente e, em algumas regiões as residências retiram águas dos poços com níveis de sal acima do recomendável, imprestável para o consumo. Famílias acabam forçadas a consumir apenas água mineral, um produto que nos momentos de pico do turismo, chega a custar 12 euros a garrafa (80 reais).

Barbería (op. cit.) também observa que as populações das cidades e vilas das Ilhas Baleares sofrem ainda com a falta de médicos, radiologistas, anestesistas, enfermeiros, policiais, bombeiros, entre outros profissionais das áreas de serviço e de atendimento ao público. Problemas nos transportes e serviços de coleta de lixo, abastecimento de eletricidade, gás e alimentos completam o quadro caótico.

Essa é a realidade da portuária e bela Palma de Mallorca, outra ilha do arquipélago, que vem sofrendo com tais impactos negativos do turismo. Fundada no ano de 123 a.C., possui uma localização estratégica no Mediterrâneo e uma história de sucessivos domínios revezados entre romanos, mouros e cristãos. Através de sua conquista pelos catalães, em 1229, foi construído um núcleo urbano gótico, que posteriormente passou a conviver com muralhas e palacetes renascentistas, bem como com numerosos conventos, igrejas e casas senhoriais ao estilo barroco, ao passo que os vestígios da herança árabe foram se esvaecendo. Tamanha riqueza cultural, natural e paisagística se encontra vulnerável à beira do colapso que infraestrutura dos serviços públicos enfrenta.

O depoimento de Jaume Garau, psicólogo social e um dos fundadores da associação Palma XXI, reforça essa preocupação e destaca que vai além da saúde, limpeza, tratamento de água e tráfego, ao apontar que a tão aclamada geração de receitas com o turismo também é um aspecto que deve ser relativizada considerando que ali “a renda e o salário foram diminuindo à medida que o turismo aumentava” (op.cit.). Um dado que também revela mais contradições entre a importância do trabalho nos discursos e a desvalorização do trabalhador na prática do turismo, bem como indica o aumento do custo de vida com a prática de valores abusivos de bens de consumos básicos que são tabelados para turistas. Garau pondera, ainda,

que contas como essas precisam ser consideradas no âmbito do planejamento financeiro da administração pública:

A margem de lucro vem caindo e os custos não registram nenhuma compensação suficiente. Cada turista consome 278 litros de água por dia enquanto os habitantes locais, em torno de 105 litros. Despesas como essa são ignoradas na gestão turística e geram contas a pagar pela prefeitura local e que podem gerar uma dívida gigantesca, como a que obrigou Palma de Mallorca em 2017 a pagar aos bancos 35 milhões de euros (aproximadamente 200 milhões de reais) de juros. (GARAU, apud. EL PAÍS, 2017)

Outros impactos negativos do turismo já abordados no contexto de Barcelona e que ainda veremos no caso de Veneza, também são perceptíveis em Palma, tais como a gentrificação e a monocultura turística que fazem com que a diversidade da produtividade dessa cidade tenha sido tão agredida ao ponto que 85% de sua população se dedicam atualmente ao setor. Fato que para além de suas implicações sociais, identitárias e afetivas que envolvem as práticas cotidianas e de sociabilidade, evidenciam uma relação opressora quando o capital estrangeiro assume o domínio do território e conseqüentemente de seus habitantes, conforme expressa o depoimento de Joan Forteza, presidente da Federação de Associações de Moradores, que coleta assinaturas contra a legalização dos apartamentos turísticos.

Somos pobres [...] nossos salários e aposentadorias são a metade do que em outros países europeus. Há capital estrangeiro, grupos de investimento escandinavos, por trás de muitas empresas imobiliárias que compram até edifícios inteiros. Vendem e alugam essas moradias e 10 anos depois as têm amortizadas. Se não fizermos nada, a gentrificação (processo pelo qual o aumento dos aluguéis expulsa de seus bairros os moradores tradicionais) acabará com a personalidade de Palma. Estamos no caminho de nos transformar em uma cidade fantasma, com lojas em alemão, inglês e sueco, sem cinemas, escolas e comércio local; uma cidade de souvenirs e franquias, de redes hoteleiras. Não somos capazes de ver o que acontecerá no futuro? (El País, 2017)

Mesmo ostentando estatísticas exorbitantes, como os da escalada bilionária na qual opera a administração portuária da Espanha, os benefícios gerados pela indústria turística espanhola, movida por mais de 80 milhões de engrenagens de outros países, ao que tudo indica não estão sendo suficientes para contribuir de modo a evitar que mais de um quarto de sua população estejam vulneráveis sob o risco de exclusão social, sobretudo crianças e minorias étnicas, segundo Relatório da ONU (2019) que aponta cenários piores do que os de campos de refugiados.

Conforme constatado pela Rede de Inclusão Social do Fundo Social Europeu, 115.000 pessoas, aproximadamente 12% de sua população, vivem no pesquisado arquipélago em

situação de risco de pobreza extrema (apud. Barbería, 2017). Nas últimas duas décadas, as Ilhas Baleares caíram do primeiro para o sétimo lugar como a comunidade autônoma mais rica da Espanha, país que também vai mal nos índices de desenvolvimento, mesmo tendo conquistado o segundo lugar no *ranking* dos países mais visitados por estrangeiros do mundo, de acordo com o relatório de destaques do turismo internacional, divulgado pela OMT em 2019.

Por tudo isso, se organizaram grupos como La Ciutat Per a Qui l'Habita ("A cidade para quem vive nela") e Palma21, a fim de tentar conter dita dominação e pressão do mercado, mesmo que a verdadeira horda de turistas injete mais de 20 bilhões de euros na economia de Ibiza e corresponda a mais de 70% do PIB – Produto Interno Bruto. Afinal, a atividade que faz a economia local funcionar é a mesma que torna a vida na ilha insuportável. Uma constatação que evidencia a relação antagônica de convivência com o turismo e que motiva movimentos de resistência como os acima citados e questionamentos dos próprios moradores sobre os reais benefícios dessa relação para a qualidade de vida da cidade e de sua comunidade local.

### 2.3 A Síndrome de Veneza

“Os jovens foram todos embora, o que faria meu filho aqui? Poderia vender estatuetas numa banqueta da Praça? O que mais a cidade oferece?” Se questiona uma antiga moradora ao problematizar o monopólio da indústria e a monocultura turística em Veneza, onde passou toda sua vida e ainda resiste, mesmo tendo ficado viúva e sozinha nesta cidade, apegada às memórias de um lugar que não existe mais. “[...] uma espécie de vilarejo, com um povo simples e sossegado. Agora eu espero para ir a Praça San Marcos às duas da manhã, quando finalmente está vazia, pois está sempre cheia de bárbaros”.

O depoimento inconformado dessa senhora, assim como de outros residentes e representantes da comunidade local, estão no videodocumentário dirigido por Andreas Pichler, em 2012, “The Venice Syndrome”<sup>22</sup>, título que se tornou uma expressão utilizada para tratar do fenômeno que, no caso, levou à perda de metade da população local em apenas três décadas. Um ritmo de esvaziamento que só deve acelerar nos próximos anos e que terminará por deixar a cidade sem habitantes autóctones em algum momento entre 2040 e 2045, segundo projeções de outro videodocumentário, o “Ciao, Venecia! Por qué huyen a miles

---

<sup>22</sup> Documentário “A síndrome de Veneza”. Disponível com legenda em português em: <https://www.youtube.com/watch?v=sPw81gDNnHQ>.

los venecianos de la ciudad más bela del mundo” (2019), produzido pelo jornal *El Confidencial*<sup>23</sup>.

Projeção essa respaldada pela série histórica populacional disponibilizada pela *Comune di Venezia*<sup>24</sup>, a qual registra que em 1951 haviam 174.808 habitantes, número que contrasta ao 52.182 registrado em 2019 e revela a perda de mais de 125 mil venezianos. Uma tendência de declínio demográfico bastante preocupante. De acordo com matéria recente do jornal local *La Nuova* (2020), “em 2019 a cidade histórica perdeu 857 habitantes, quase três por dia, com uma aceleração negativa face a 2018, quando a queda foi de 764, cerca de cem a menos”<sup>25</sup>.

Esse progressivo esvaziamento da população local em função de uma “revitalização” ou transformação da dinâmica urbana e social, caracterizado por dilemas em torno de questões de desigualdade e segregação social, é recorrentemente associado ao conceito de “gentrificação”, o qual vem sendo tratado nos mais diferentes campos de estudo, especialmente àqueles que abarcam o patrimônio, como antropologia, arquitetura, planejamento urbano, geografia, entre outros.

De acordo com o cientista social Maurício Alcântara (2018), trata-se de uma versão aportuguesada de *gentrification* (de *gentry*, “pequena nobreza”), cuja concepção original é atribuída à socióloga britânica Ruth Glass (1912-1990) e historicamente está associado às transformações passadas por áreas centrais e até mesmo diversos bairros operários de Londres em função da especulação imobiliária na segunda metade do século XIX, tal como observou Friedrich Engels na sua obra “*The Housing Question*” (1872) sobre os efeitos particularmente negativos para a classe trabalhadora que se viu forçada a sair do centro em direção à periferia devido aos altos valores que passaram a ser cobrados para obter uma moradia ali. Um deslocamento que também inspirou a ideia de “direito à cidade” - do filósofo francês Henri Lefebvre (1901-1991), retomada nos anos 2000 pelo geógrafo britânico David Harvey (1935).

Os “gentrificadores” (*gentrifiers*) interessados por algumas das características - como a arquitetura das construções, diversidade dos modos de vida, infraestrutura, oferta de equipamentos culturais e históricos, localização central ou privilegiada, baixo custo em relação a outros bairros – passam a adquirir imóveis e a exercer certo domínio sobre esses centros ou bairros, a demandar e a consumir outros tipos de estabelecimentos e serviços

<sup>23</sup> Disponível com legenda em português em: <https://www.youtube.com/watch?v=9DDVS0OWGp4>

<sup>24</sup> Città di Venezia. Disponível em <https://www.comune.venezia.it/it/content/serie-storiche>.

<sup>25</sup> Tradução nossa. Trecho retirado da matéria de 06 de janeiro de 2020, de *La Nuova – Di Venezia e Mestre*, intitulada “Nell’ultimo anno addio a quasi 900 residenti. Ogni giorno Venezia perde tre abitanti”, Disponível em: <https://nuovavenezia.gelocal.it/venezia>.



inéditos que provocam a valorização econômica da região, aumentando os preços do mercado imobiliário e o custo de vida locais, e conseqüentemente levando à expulsão dos antigos residentes e comerciantes, comumente associados a populações com maior vulnerabilidade e menor possibilidade de mobilidade no território urbano, o que por sua vez resulta na redução da diversidade social da comunidade.

Logo, os impactos socioculturais desses processos de gentrificação são notáveis e formulados com base em transformações sofridas, principalmente, pelas grandes metrópoles e que se intensificaram após o declínio do modelo econômico industrial e da ascensão do setor de serviços, verificado a partir dos anos 1970. Ou, como observa o antropólogo Michael Herzfeld (1947-), a partir de investimentos para a conservação do patrimônio histórico canalizados a favor de interesses do neoliberalismo. Dinâmicas movidas pelo capital que remetem às mudanças que reconfiguram os usos do solo urbano em função de escolhas residenciais, de consumo e de sociabilidade de profissionais de alta renda, geralmente ligados a profissões emergentes de áreas como finanças, tecnologia, comunicações e, por suposto, turismo. Posto isso, devem ser interpretadas ou contrastadas com a análise das trajetórias, estratégias e mecanismos mobilizados por diferentes agentes locais, tais como poder público, iniciativa privada, moradores, associações civis, movimentos sociais e indivíduos direta ou indiretamente envolvidos ou afetados por eles.

Além dos dissensos sobre as causas e os agentes responsáveis, Alcântara (2018) observa que intelectuais, políticos e ativistas divergem sobre efeitos e conseqüências dos processos de gentrificação, indicando a polivalência do termo e a necessidade de um uso crítico da noção de modo a ponderar sua aplicação em contextos distintos, reforçando os apontamentos do geógrafo grego Thomas Maloutas, em “Contextual Diversity in Gentrification Research” (2012).

Logo, vale ressaltar a ocorrência cada vez mais frequente desse fenômeno em conjuntos urbanos reconhecidos como patrimônios mundiais, motivado pelo turismo de massas ou por seus desdobramentos, como os recentemente tratados como *overtourism* (Milano, 2017) e “turistificação” (Sequera e Nofre, 2018) os quais fazem com que a cidade deixe de ser apropriada e vivida pelos residentes locais com dinâmica e identidade própria, e se torne um palco globalizado, produto de consumo efêmero e temporário de turistas, marcado pela proliferação de entretenimento e lugares turísticos, de modo que as funções de recreação, lazer ou hospedagem comecem gradualmente a substituir as funções tradicionais residenciais e comerciais, esvaziando os bairros da sua população original, conforme observa Soares

(2019) no contexto de Lisboa e como também recentemente analisamos nos casos de Barcelona e Ilhas Baleares.

“Graças a nossos políticos geniais, estamos nos transformando em mendigos e sendo forçados a viver como ciganos”, segue desabafando a antiga moradora diante de tal problema enquanto evocava lembranças de um passado não tão distante contrastadas com a atualidade. “Antigamente tinham uma grande consciência, a República tinha grandes ideias. Claro, sempre foi uma cidade mercante, mas agora este comércio domina tudo, o espírito mercantil reina”. E os bilhões ganhos com a exploração de espaços públicos pelas companhias internacionais, ignoram estes mesmos espaços e por suposto, todos que vinculam suas vidas a eles.

Na mesma produção de Pichler (2012) que contempla as queixas dessa senhora, são registradas as memórias de um aposentado que trabalhou toda sua vida laboral como gondoleiro, o qual observa os impactos da pressão turística sobre os trabalhadores

Veneza era diferente, as pessoas vinham passar duas semanas de férias. Agora as pessoas vêm, dá uma rápida olhada e volta pra casa. Foi difícil depois da guerra, mas depois o Turismo deslanchou de novo. A temporada era de seis meses, se o clima estivesse bom. Hoje são doze meses, talvez treze, eles trabalham dia e noite, com chuva, neve... (op. cit.)

Também um barqueiro que vive em Veneza há mais de duas décadas, fazendo a mudança destes moradores, em grande parte para a periferia da cidade, compartilha sua angústia ao sentir que será uma das próximas pessoas pressionadas emigrar:

Outra família indo embora. É um lugar onde você precisa ter a sorte de possuir sua própria casa ou terá que sair daqui um dia. Eu recebi minha ordem de despejo e tenho que sair até 31 de dezembro, contratei um advogado, ele está tentando conseguir mais alguns meses, caso contrário será um Natal a céu aberto, na sarjeta. [...] Minha vida daqui a pouco vai mudar completamente. Aos 25 anos, você se acostuma a viver em um lugar diferente mais facilmente do que com 52, depois de ter vivido 20 anos no lugar. Penso nos mais velhos que terão que sair de suas casas aos 80 anos e que não terão muito tempo de vida (op.cit).

Os motivos para tamanha evasão se assemelham aos dos casos espanhóis analisados anteriormente. Ou seja, uma gentrificação diretamente associada à pressão turística, sobretudo por conta das polêmicas plataformas de aluguel para visitantes e a especulação imobiliária delas decorrente, um problema social de enorme gravidade sobre o qual já tratamos. Entretanto, é válido estacar que, embora tenha a mesma estimativa de visitantes anuais da referida cidade espanhola, ou seja, 30 milhões (BBC, 2017), os impactos em Veneza são

sentidos de forma ainda mais intensa e profunda, visto que a ilha tem apenas 8,3 km<sup>2</sup> e é habitada por pouco mais de 50 mil habitantes, enquanto Barcelona possui 102 km<sup>2</sup> e aproximadamente 1,5 milhões de habitantes, conforme destacado anteriormente. Isso resulta em aproximadamente 82 mil visitantes diários na equação veneziana.

E a prefeitura local segue trabalhando com estimativas de crescimento turístico, prevendo 38 milhões de turistas em 2025 e tornando seus habitantes cada vez mais imperceptíveis. Destes tantos, poucos percorrem além do centro antigo, da ponte Rioalto, da Piazza de San Marcos, do Gran Canal. É o que cabe no programa de algumas poucas horas de centenas de milhares de excursionistas que alcançam a cidade através de algum dos quase mil navios de cruzeiro que adentram pelo canal Giudeca a cada ano. Sim, os mesmos monstros que vem aterrorizando o Estado Espanhol, também é um dos responsáveis por assombrar essa milenar cidade flutuante e espantar seus moradores.

De fato, as fotos que mostram o contraste entre o gigantismo desses transatlânticos que chegam a 362 metros de comprimento, 70 metros de altura e 230 mil toneladas de peso e a fragilidade das construções históricas da cidade, visto que os mesmos se aproximam a poucos metros da basílica de San Marcos, já são por si só assustadoras, parece que esses monstros vão devorar a ilha. O impacto sonoro e o tremor que os mesmos provocam são igualmente aterrorizantes. “É horrível, eu tive que colar os quadros na parede, se não eles caem por causa da vibração. É uma [...], um caos”. Desabafa a veneziana que sai pelas madrugadas em busca de sua cidade perdida.

Entre os principais males causados, especificamente pelos cruzeiros, que mais perturbam a vida cotidiana da comunidade local, são reportados aqueles relativos à poluição, ao impacto visual e sonoro, aos estragos que a movimentação das águas gera ao frágil patrimônio histórico edificado, bem como a sobrecarga da estrutura urbana e desvios de foco da gestão pública que passa a priorizar serviços turísticos em detrimento de serviços essenciais para a própria população, conforme denunciado com certa frequência em reportagens jornalísticas, como na já citada da *BBC News*<sup>26</sup>, e a de cunho fotográfico, publicada no *El País*, em junho de 2019, intitulada “Veneza não quer se transformar em parque temático”<sup>27</sup>, da qual retiramos os registros abaixo:

---

<sup>26</sup> BBC. Turismofobia: Barcelona y otras ciudades en pie de guerra contra el turismo de masas. Publicada em 01 de junho de 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-40107507>.

<sup>27</sup> Veneza não quer se transformar em parque temático, em imagens. Publicada em: 18 de junho de 2019. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/14/album/1560536726\\_369314.html?rel=arc\\_articulo#foto\\_gal\\_1](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/14/album/1560536726_369314.html?rel=arc_articulo#foto_gal_1). Acesso em: 05 jan 2020.

07/12/2021

Fotos: Veneza não quer se transformar em parque temático, em imagens | EL PAIS



1. O cruzeiro MSC Magnifica, visto da torre do sino de San Maggiore, chega à Lagoa de Veneza transportado por três rebocadores, em 8 de junho de 2019. Em 2 de junho de 2019, o navio MSC Opera perdeu o controle e atingiu o barco turístico Condessa do Rio quando chegou ao cais de Veneza.

07/12/2021

Fotos: Veneza não quer se transformar em parque temático, em imagens | EL PAIS



5. O MSC Magnifica é visto de um dos canais que levam à Lagoa de Veneza, em 9 de junho de 2019.

07/12/2021

Fotos: Veneza não quer se transformar em parque temático, em imagens || EL PAIS



- 8.** Vista geral de Veneza com navios de cruzeiro ancorados no porto, em 9 de junho de 2019.

07/12/2021

Fotos: Veneza não quer se transformar em parque temático, em imagens || EL PAIS



- 2.** Após o incidente do navio de cruzeiro Opera, da MSC, que ocorreu em 2 de junho de 2019, o comitê 'No Big Ships' organizou uma marcha de protesto para pedir a proibição da passagem de grandes navios perto de San Marco, em 8 de junho de 2019.



Juntamente com os moradores estão dispersando as políticas em prol da qualidade de vida de sua população e do desenvolvimento sustentável de seu território. Um pesquisador e técnico da Unesco que vive em Veneza chama a atenção para o fato de não existir sistema de saneamento básico adequado na cidade. Seu depoimento também é registrado no videodocumentário de Pichler (2012): “Isso significa que toda água residual passa pelos canos de esgoto que ligam diretamente as casas com os canais”. Mais um exemplo claro de que o discurso político e mercadológico do turismo como indutor do desenvolvimento não condiz com a realidade, contra a qual os habitantes protestam, afinal não podem viver sem infraestrutura ou tê-la vulnerável, sobrecarregada diariamente pelos milhares de turistas que dela usufruem e para ela pouco ou nada contribuem.

“Eles (os governantes locais e grandes empresários do turismo) fingem que tudo é em benefício da cidade e da sua comunidade, mas só beneficia os mesmos poucos ricos”, depõe um guia de turismo local no mesmo videodocumentário que também registra os reclames de manifestantes durante um ato público:

Estamos fartos desta administração que quer vender tudo, prédios, ilhas, nossas propriedades públicas. Estão vendendo tudo. Veneza não é uma mercadoria para ser vendida com seus habitantes. [...] “Vamos mostrar à eles que pessoas ainda vivem aqui. A prefeitura tem que fazer algo por elas, não só pensar em grandes negócios. Precisamos de mais serviços! Nós garantimos que se um coração ainda bate nesta cidade, ele pertence aos Venezianos e nós pretendemos fazê-lo bater ainda mais forte.

Além dos conflitos acima sublinhados, a pressão turística vem contribuindo significativamente para acelerar um problema crônico que há mais de um século desafia os gestores das mais diversas instâncias na luta pela conservação do patrimônio histórico edificado de Veneza. Segundo um estudo que usou dados recolhidos entre 2000 e 2010, a cidade se afunda a uma média de dois milímetros por ano. A este afundamento, se somam as inundações estacionais e que, embora sejam algo natural pela posição da cidade, tem aumentado sua frequência de forma alarmante, de modo que entre 2008 e 2018 se contabilizaram oito das maiores inundações dos últimos 82 anos, a destacar a última e mais espetacular sofrida em novembro de 2019 que deixou 2/3 da cidade debaixo de água.

Desde princípios do século XX, ocorrem grandes escavações na Lagoa para aumentar e facilitar a navegabilidade, primeiro para permitir a chegada de zonas industriais continentais através da construção e expansão de portos e de passagens permanentes de navios de carga e, logo, para facilitar a chegada de cruzeiros turísticos cada vez maiores e numerosos que nitidamente abalam o frágil ecossistema de seus canais. Erosões que tem provocado a chegada

de maior quantidade de água marinha e, conseqüentemente, o aumento do nível da água (EL CONFIDENCIAL, 2019).

Essas inundações, tão fortes e seguidas, estão gerando danos estruturais em muitas casas e provocando que muitos proprietários tenham que se desfazer delas para não ter que arcar com sua caríssima manutenção ou restauro. “Com o movimento a água infiltra nas pedras, a argamassa se desgasta, as paredes desmoronam. [...] A forma como a cidade está se desenvolvendo é caótica. Por isso quero ir embora, este é o motivo. O que se pode fazer? Absolutamente nada, está tudo perdido”, desabafa desesperançoso o já citado morador e funcionário da Unesco (op.cit).

Ao fim e ao cabo, evidenciam-se frustradas as expectativas que a Unesco projeta no turismo, desde a década de 1960, como uma atividade econômica que financiaria as urgentes obras de restauração dos bens imóveis e conjuntos urbanos patrimonializados, tal como prometia esse sedutor argumento recorrentemente utilizado para defender a expansão do turismo nos sítios preservados, não raro chamados de “cidades históricas” que à época se viam vulneráveis à estagnação econômica, à degradação, ao abandono, à uma série de intervenções inadequadas ou até mesmo à destruição pela especulação imobiliária frente às ameaças do processo de industrialização e aos anseios de desenvolvimento econômico e de progresso, para os quais pareciam incompatíveis. Neste movimento histórico entre a permanência e a mudança, como logo veremos com maior atenção, o turismo passa a ser vislumbrado como uma ponte para tais cidades se reposicionarem na conexão entre a imobilidade e a mobilidade, o fixo e o volátil, o poder e a resistência, o passado e o futuro.

O que é possível notar a partir do caso de Veneza, contudo, é que essa atividade tal como vem se desenvolvendo de forma descontrolada, igualmente também se tornou uma ameaça à preservação de seu patrimônio, se não a própria causa de sua deterioração. A ONG italiana de defesa do patrimônio, Itália Nostra, há mais de uma década denuncia que o turismo de massa, os problemas ambientais e a urbanização galopante ameaçam a cidade em pauta. Em entrevista à rádio internacional RFI a presidente dessa associação, Mariarita Signorini, acusou o governo de ter subestimado os efeitos “devastadores” dos projetos de desenvolvimento e da política de incentivo do turismo implementada nos últimos anos e, como consequência, Veneza enfrenta uma série de problemas sociais, ambientais e estruturais<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> RFI. ONG alerta que turismo de massa ameaça Veneza. Publicada em 14 de julho de 2011. Disponível em: <https://www.rfi.fr/pt/europa/20110714-ong-alerta-que-turismo-de-massa-ameaca-veneza>. Acesso em: 20 jun 2020.

Motivos incontestáveis que os tornam, pois, alvos de movimentos populares de repúdio, como o Comitato No Grandi Navi – Laguna Bene Comune que, desde 2012, denuncia tais problemas. Outra plataforma cívica, o Gruppo 25 Aprile organizou várias campanhas, incluindo "Veneza, o meu futuro", durante o verão de 2017, denunciando o êxodo forçado de muitos moradores e também a dominação do capital internacional sobre o mercado local.

De acordo com o citado videodocumentário produzido por *El Confidencial* (2019), as autoridades de Veneza parecem sobrepassadas e incapazes de dar soluções. Por um lado, estabeleceram um limite de entrada de super cruzeiros, que até então não estava em vigor. Por outro, prometeram a construção de um faraônico projeto anti-inundações no qual a cidade tem gastado uns 5.500 milhões de euros, colocando-o em execução em 2019, nove anos depois do previsto, sem que ninguém saiba cientificamente se certamente funcionará (op.cit). Se assim seguir seu curso, o risco que Veneza se converta em uma cidade morta efetivamente existe, se não submersa pelas águas, pelos turistas será.

A ONG Itália Nostra defende a limitação do número de turistas autorizado a entrar na cidade por dia e a proibição da navegação de grandes embarcações e navios no Grande Canal, o maior e mais importante da cidade italiana. Segundo a ONG, o tráfego intenso tem danificado as estruturas dos edifícios históricos e o turismo desenfreado provocado o êxodo constante de residentes antigos e degradação ambiental, reforçando os depoimentos registrados em “The Venice Syndrome”, acima citados.

Recentemente esse debate foi retomado após o cruzeiro MSC Opera ter perdido o controle ao tentar atracar no cais e colidido com um barco de turismo, deixando quatro pessoas feridas. O acidente ocorreu em 2019 e motivou a referida ONG a encaminhar um pedido para a Unesco incluir Veneza em sua lista de Patrimônios da Humanidade em Risco, um instrumento que determina a necessidade de ações corretivas sob a ameaça de perder tal título que, por si só, funciona mais como um marketing turístico do que como garantia da preservação do bem comum. Não atoa, Signorini afirmou em um depoimento para a Reuters (agência de notícias britânica de grande alcance internacional) que “Veneza é uma das cidades mais ameaçadas do mundo” e por ser “[...] única, não podemos permitir que ela seja destruída ainda mais do que já foi [...] (2019)<sup>29</sup>.

Tal iniciativa foi reforçada por ativistas que organizaram um protesto contra a volta dos grandes navios na retomada dos cruzeiros turísticos pós-pandemia com bandeiras e

---

<sup>29</sup> REUTERS. Veneza deve ser colocada em lista de risco da Unesco, pede grupo de conservação. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/italia-veneza-unesco-idBRKCN1TP28P-OBREN>



cartazes contra a atividade portuária, como vimos acima. Esses movimentos de resistência reivindicam colaboração das autoridades italianas e as partes interessadas para a criação de medidas legislativas que sirvam de diretrizes para ações políticas concretas e efetivas para a proteção desse singular e inestimável patrimônio. Medidas que o arquiteto Gustavo Giovannoni, (1931; apud CHOAY, 2001) há quase um século, já anunciara como necessárias tendo em vista que

Uma cidade histórica constitui em si um monumento, tanto por sua estrutura topográfica, como por seu aspecto paisagístico, pelo caráter de suas vias, assim como pelo conjunto de seus edifícios maiores ou menores, por isso, assim como no caso de um monumento particular, é preciso aplicar-lhes as mesmas leis de proteção e os mesmos critérios de restauração, desobstrução, recuperação e inovação.

Para além do que trivialmente é concebido como cidade histórica para se referir a lugares que preservam construções antigas como casas, igrejas, monumentos e outras edificações que possuem estilos que se diferem da arquitetura contemporânea, erguidas com materiais e técnicas não mais utilizadas no presente e que guardam memórias de fatos e personagens que marcaram sua história, vale considerar também toda carga simbólica e afetiva que os conjuntos urbanos preservados representam.

Assim como percebe Choay (2001, p.205), “[...] uma forma privilegiada, uma estrutura esclarecedora do modo como as sociedades ocidentais assumem sua relação com a temporalidade e constroem a sua identidade”. Por ser uma referência, especialmente para aqueles que nelas habitam e nelas se reconhecem, tornam-se objeto de culto e adquire função informacional, nos ensinam e se afirmam como instrumentos de análise do mundo e suportes de memória (NORA, 1993, *passim*).

Portanto, as cidades, de modo geral e as ditas históricas preservadas, em particular, demandam, políticas e ações que garantam sua preservação em harmonia com a dinâmica e as transformações que assumem ao longo do tempo e que conformam sua paisagem urbana através da construção, acumulação, sobreposição e/ou substituição de camadas de diferentes épocas, como muito bem expressa a metáfora da cidade como palimpsesto (PESAVENTO, 2004). Um processo que, conforme analisamos, vem sendo atravessado de forma devastadora pelo turismo, tornando urgente a busca por novos modelos de gestão e a desconstrução do discurso dominante do turismo nos moldes neoliberais que segue intervindo e moldando a dramática realidade de Veneza e de tantas outras cidades históricas e patrimônios mundiais.

## 2.4 Uma crise que se alastra no globo

Ao trazer à tona algumas vozes silenciadas no discurso em análise, reproduzido em diversas iniciativas internacionais da ONU / OMT e UNESCO observadas mais atentamente com foco nos últimos cinco anos da segunda década do século XXI, os casos de Veneza, Barcelona e Ilhas Baleares evidenciam inúmeras contradições ao passo que se tornam inquestionáveis os equívocos sobre o uso, a aplicação, a atuação e a coerção de tal produção discursiva nas ferramentas políticas que incidem nos “destinos” envolvidos e, por suposto, nas relações estabelecidas entre os diversos fios e elos dessa trama na medida em que a mesma passa a ser processada historicamente e socialmente, como foi possível desvelar a partir da perspectiva da inversão de Foucault (1996).

Motivadas por projeções excepcionais e pelos montantes financeiros que o turismo movimenta, da ideologia “quanto mais (turistas), melhor”, entre outras argumentações discursivas que legitimam o crescimento descontrolado do turismo pelo seu potencial econômico, bem como pela perspectiva positivista que enaltece a força e o poder transformador do turismo aliado à cultura para um mundo melhor (para a paz, a prosperidade, a segurança global, o intercâmbio e a conciliação entre as diferenças culturais, a sintonia entre o velho e o novo, a valorização e preservação do patrimônio, o combate à pobreza, a qualidade de vida ...), é possível perceber a sujeição das localidades turísticas ao discurso dominante em questão, dados os sinais evidentes da forma como seus projetos e investimentos estão sendo direcionados para fomentar essa atividade e atender às demandas dos turistas em detrimento de prioridades que efetivamente contribuiriam para a melhoria da qualidade de vida da própria comunidade e para o desenvolvimento local, quando não acabam agravando os vários problemas já enfrentados, conforme evidenciou o recorte negativo desse jogo discursivo aqui rarefeito.

Ao mesmo tempo em que tal sujeição foi evidenciada através da apropriação social e da materialidade de tal discurso, com os “saberes e os poderes” (op.cit.p.44) que ele traz consigo nos casos analisados, um interessante contraponto também saltou aos olhos. Com um sentimento de pertença - de comunidade, de classe, de interesse, de luta - ativado pela revolta aparentemente menosprezada pela “sociedade do discurso”, diversas organizações não governamentais, militâncias políticas de oposição e coletivos sociais foram identificados nas fontes pesquisadas empenhados na mobilização para o combate à dominação em questão, resistindo ao ritual discursivo em prol do turismo em torno do qual se organizam contingências históricas que não são apenas modificáveis, mas estão em perpétuo deslocamento; que são “sustentadas por todo um sistema de instituições que as impõem e

reconduzem; enfim, que não se exercem sem pressão, nem sem ao menos uma parte de violência” (op.cit., p. 14).

Ritual esse que tenta impedir a visibilidade das problemáticas ali vivenciadas e refletidas em outros tantos lugares sufocados pelo turismo, visto que a intensificação e a disseminação das mesmas são notáveis mundo afora, como mostra o referenciado estudo do antropólogo Cláudio Milano dedicado ao cenário crítico que inclui as cidades aqui observadas e também Berlim, Lisboa, Nova York, New Orleans, Toronto, entre outras, bem como o citado relatório “*Overtourism: impact and possible policy responses*”, publicado pelo European Parliament (2018), o qual apresenta o panorama de uma crise global que se alastra para além da Europa e do patamar de famosos ícones turísticos.

À essa altura, as repercussões já alcançam quase toda a sociedade contemporânea, todos os continentes e afetam comunidades e o meio ambiente em diversas dimensões, já que na inércia do neoliberalismo até mesmo sob a premissa da sustentabilidade e dos benefícios mútuos do turismo cultural, um número relativamente pequeno de turistas pode causar impactos perversos que oprimem ou segregam a população local, mercantilizam o lugar de vida, fraturam frágeis ecossistemas, sítios arqueológicos, bens históricos milenares.

Na América do Sul é possível observar, por exemplo, casos como o de Machu Picchu no Peru, que anualmente recebe 1,5 milhões de turistas<sup>30</sup>. Contudo, embora já tenham nítidos sinais de saturação, projeta-se um novo aeroporto em Chinchero - Peru, para facilitar e ampliar o acesso às ruínas da extremamente vulnerável cidade inca, contradizendo a petição assinada por mais de 70 mil pessoas, entre historiadores e arqueólogos, que alertam a presidência do país para os riscos que dito empreendimento pode trazer a este Patrimônio Mundial da Unesco e seu entorno.

Outro exemplo na América do Sul é o de Caño Cristales na Colômbia, que recebe o equivalente a apenas uma pequena fração dos visitantes das ruínas desta antiga cidade inca, mas que igualmente está destacada no referido mapa pelas denúncias de que a intensificação humana, em função do turismo, está degradando na mesma progressão o leito do seu rio de 5 cores, o qual reflete as tonalidades de uma alga rara em todo o planeta, a “*Macarenia Clavigera*”. Este lugar que durante décadas foi um dos fortes militares das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia -FARC - agora transformadas em partido político – desde 2016 celebra a assinatura de seu “acordo de paz”, se munindo para receber um turismo que, em

---

<sup>30</sup> Segundo Ministério de Comércio Exterior y Turismo do Perú. Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/noticias/22507-mincetur-se-ordenara-ingreso-de-turistas-a-machu-picchu-desde-enero-del-2019>

poucos meses, disparou quase 3.000% o crescimento de visitas a locais que antes estavam tomados pela violência de guerrilhas<sup>31</sup>.

Casos como esses também foram mapeados pela Responsible Travel, uma agência que tem estimulado o debate em torno das demandas de uma prática turística mais respeitosa com a dinâmica do lugar, seus habitantes e seu patrimônio cultural e natural, por meio da produção de dados históricos e estatísticos, artigos e vídeos informativos tais como o documentário “Crowded out – the story of overtourism”<sup>32</sup>. A partir da compilação de pesquisas na internet que identificaram e analisaram depoimentos de experiências em todo mundo relativas aos conflitos associados, publicados em diversos canais de informação e redes sociais, a Responsible Travel elaborou o “Overtourism Map”<sup>33</sup>, o qual objetiva rastrear a propagação do fenômeno e ilustrar a extensão do problema já identificado por esta organização em 98 destinos situados em 63 países. Ainda assim, os autores do mapa reconhecem que o mesmo representa “apenas a ponta do iceberg”, tendo em vista que muitas ocorrências não são divulgadas e, portanto, não estão ali sinalizadas.



Fonte: Responsible Travel, 2021.

31 BBC. 5 lugares do mundo que sofrem com o excesso de turistas. Publicada em 22 de abril de 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-43792070>. Acesso em 05 jan 2020.

32 RESPONSIBLE TRAVEL. Crowded Out: An Overtourism Documentary. Disponível em: <https://www.responsibletravel.com/copy/overtourism-documentary>

33 RESPONSIBLE TRAVEL. Overtourism mapped: tourism is headed into a global crisis. Disponível em: <https://www.responsibletravel.com/copy/overtourism-map>

Nesse movimento de resistência, é curioso observar que alguns recursos visados na busca de “soluções inteligentes” - como plataformas colaborativas, aplicativos, redes sociais, entre outros pautados na tecnologia - vislumbrados pela sociedade do discurso para disseminar seus ideais enunciativos e coercitivos, também estão sendo utilizados pelas manifestações de protesto contra a exploração turística e, de modo geral, pela luta em nome da salvaguarda do bem comum, reivindicando respostas dos governantes e políticas públicas para o tratamento efetivo dos problemas colocados, que promovam de fato o turismo com responsabilidade, inclusão, acessibilidade, equidade, descentralização, entre outros princípios amplamente reproduzidos no acervo retórico-discursivo da OMT e da Unesco.

Assim, é possível inferir que, se por um lado tais mecanismos podem favorecer a adesão ao discurso dominante como uma manobra eficaz para ocultar sua face opressora - os atores que são realmente beneficiados com o turismo dito cultural e sustentável enquanto outros tantos são explorados, os conflitos existentes nas relações contratuais e de sociabilidade entre os envolvidos, a ausência de distribuição de renda, a restrição de direitos (de moradia, de uso de espaços públicos, de usufruto do patrimônio coletivo), etc. - por outro, os mesmos tem servido a favor dos oprimidos, visto que dessa maneira é possível amplificar os problemas vivenciados no território explorado por meio de denúncias que repercutem na dimensão do universo digital trazendo à tona, por exemplo, a especulação imobiliária e a crise habitacional, a precariedade das condições de trabalho no setor, a monocultura turística entre outras associadas às exclusões e segregações sociais que comprometem diretamente os ODS 8, 11 e 12 previamente explicitados, bem como a relação pacífica entre residentes e turistas.

Ainda que seja possível perceber o fortalecimento e os desdobramentos de ações de enfrentamento, conforme observado, sobretudo de cunho popular, temos conhecimento apenas de algumas poucas e tímidas medidas governamentais que visam o controle deste fluxo turístico desenfreado, tais como vem sendo esboçado em Barcelona, Amsterdam e Berlim, com medidas restritivas quanto aos aluguéis de curta temporada, proibições de licenciamento de novos estabelecimentos de hospedagem e lojas de *souvenir*, embarques e circulação limitada de turistas, tais como as sinalizadas no estudo comparativo de Garcia, Casalderrey, March y Fernandés (2018), considerando toda zona urbana turística ou pontualmente em alguns monumentos históricos, como tem sido feito em algumas cidades italianas a exemplo de Roma<sup>34</sup>, além da própria Veneza aqui analisada, que há anos se tornou

---

<sup>34</sup> Dario Franceschini, ministro italiano dos Bens Culturais, tem tomado medidas para colocar um limite no fluxo de turistas nos centros históricos e, diante do mau comportamento de muitos visitantes estrangeiros, a prefeita de Roma, Virginia Raggi, confirmou sua intenção de criar barreiras para evitar que os turistas parem, comam e se

uma arena de disputas e depois de muitas batalhas está incorporando na gestão do turismo restrições aos navios de cruzeiros e aos respectivos excursionistas, cuja mobilidade tende a ser cada vez mais vigiada, haja visto o controle a ser implementado através do rastreamento de celulares câmeras de segurança.

O que, em certa medida, pode ser compreendido como um lento e árduo processo de “empoderamento da comunidade local” que, por suposto, não se dá livre de conflitos e embates e tampouco de submissões hierárquicas que regulam o estatuto jurídico e tratamento técnico e ético necessários para que tal processo seja alcançado plenamente de modo a conter a reprodução intencional do discurso que alimenta o fenômeno do *overtourism* e suas repercussões múltiplas na qualidade de vida do lugar e daqueles que o habitam.

A pandemia do covid-19 chacoalhou todo esse debate em torno de um turismo mais sustentável, especialmente em destinos que envolvem e são envolvidos pelo Patrimônio Mundial. Ao mesmo tempo em que paralisou boa parte da dinâmica econômica de serviços e produtos turísticos, evidenciando sob o risco de uma grave crise o quão dependente da mesma são alguns desses destinos e, sobretudo, as ditas cidades históricas, muitas comunidades vivenciaram uma oportunidade antes inimaginável de reapropriação e ressignificação de sua relação afetiva com território e com quem o mesmo é compartilhado, além de presenciarem até mesmo a regeneração de sua natureza, como literalmente ocorreu em Veneza, cujos canais recuperaram o aspecto cristalino de suas águas que há anos estavam ofuscadas pelos resíduos tóxicos das grandes embarcações.

De tal modo que a reabertura para o turismo tem sido feita com muitas ponderações dos residentes de lugares turísticos saturados, com vistas a um convívio menos conturbado e segregado que o passado. Passos cautelosos no presente movido sobre o qual vale também a ponderação foucaultiana sobre a oposição do verdadeiro e do falso que de certa maneira também tangencia esse debate sob o risco de igualmente configurar um sistema de exclusão (1996, p.13): “Se é necessário o silêncio da razão para curar os monstros, basta que o silêncio esteja alerta e eis que a separação permanece”. Um dilema configurado sob uma “divisão histórica” que, assim como para Foucault, “deu sem dúvida sua forma geral à nossa vontade de saber” (op.cit., p.14).

Separação historicamente constituída, com certeza. Porque, ainda nos poetas gregos do século VI, o discurso verdadeiro - no sentido forte e valorizado do termo - o discurso verdadeiro pelo qual se tinha respeito e terror, aquele ao

---

banhem em monumentos como a recentemente restaurada Fontana di Trevi, da qual se aproximam em média 30 mil pessoas por dia.

qual era preciso submeter -se, porque ele reinava, era o discurso pronunciado por quem de direito e conforme o ritual requerido; era o discurso que pronunciava a justiça e atribuía a cada qual sua parte; era o discurso que, profetizando o futuro, não somente anunciava o que ia se passar, mas contribuía para a sua realização, suscitava a adesão dos homens e se tramava assim com o destino (op.cit., p.15).

Certamente, se nos situamos no nível de uma proposição, no interior de um discurso, a separação entre verdadeiro e o falso não é nem arbitrária, nem modificável, nem institucional, nem violenta. Mas se nos situamos em outra escala, se levantamos a questão de saber qual foi, qual é constantemente, através do discurso dominante analisado à luz de Foucault, “essa vontade de verdade que atravessou tantos séculos de nossa história, ou qual é, em sua forma muito geral, o tipo de separação que rege nossa vontade de saber, então é talvez algo como um sistema de exclusão (sistema histórico, institucionalmente constrangedor) que vemos desenhar-se” (ibid.). São essas vontades que também nos move e com elas seguimos com nosso propósito analítico em torno do discurso-objeto desta tese, dentro do contexto político contemporâneo do Brasil.

Para embasar essa nova empreitada, nos dedicamos, no próximo capítulo, a uma abordagem histórica que nos remete ao final da primeira metade do século XX para compreender a relação entre esse país e a Unesco no tocante à gestão turística do Patrimônio Mundial, sob a perspectiva do desenvolvimento.

### 3. A UNESCO E O BRASIL: CONVERGÊNCIAS EM PROL DO TURISMO CULTURAL E O PATRIMÔNIO MUNDIAL

Com o objetivo de compreender historicamente o contexto de formação do discurso que nos propomos a analisar nesta tese, que afirma o turismo como indutor de desenvolvimento aliado à preservação do patrimônio cultural - o qual está diretamente associado às ideias de “bom turismo” e de “benefícios mútuos” (Cousin, 2008) que tangenciam as ideias em torno de “turismo cultural”, bem como de nos aproximar do objeto ao qual se dedica a Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial, cujo processo de elaboração foi pesquisado em profundidade e apresentado no próximo capítulo, nos dedicamos, aqui, a tratar das relações estabelecidas entre a Unesco, o turismo e o patrimônio cultural motivadas pelas expectativas de desenvolvimento econômico.

Além disso, buscamos elucidar o papel da Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972) nessas relações, a inserção do Brasil nesse movimento e as influências do mesmo nas experiências brasileiras de gestão do patrimônio para fins turísticos. Dessa forma, acreditamos ampliar nosso campo de visão sobre o problema e o objeto desta pesquisa, revisando a significação que adquiriram no passado para, então, rever as perspectivas dos mesmos na história do presente desse país, em função dos resultados com os quais nos deparamos, ao final, no cruzamento desses dois tempos.

#### 3.1 Aproximações entre a Unesco e o Turismo Cultural sob a perspectiva do desenvolvimento (1945 e 1972)

A criação da Unesco ocorreu na Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) em Londres, acontecida entre os dias 1º e 16 de novembro de 1945, mesmo ano do fim da Segunda Guerra Mundial. Portanto, num cenário desolador em que a Europa e diversos países de outros continentes perderam milhões de pessoas e tiveram seu patrimônio edificado em boa parte destruído. Em seu momento inicial, portanto, ou seja, até 1950, o foco das ações da Unesco estava voltado para tentar reverter esse panorama, conforme indica o primeiro ano da revista *El Correo* (1948), produzida por essa Organização. Ali, os temas mais abordados destacavam o intercâmbio de ideias que privilegiavam questões relacionadas à educação dos países atingidos, como a reconstrução de instituições de ensino e bibliotecas e a alfabetização de crianças e adultos.



A difusão do conhecimento científico em favor da paz entre os povos, que deveria estar acima de nacionalismos, também era ressaltada em defesa da ideia de progresso e de civilização como algo que poderia ser unificado e alcançado pelo conhecimento neutro e universal.

A relação com a cultura ainda era pouco expressiva, conforme aponta a pesquisa de Cecília Ribeiro (2016), considerando que no orçamento da Unesco para o ano de 1948, apenas 6.9% foram destinados a assuntos culturais. Entretanto, a Organização avançava em sua atuação jurídica, na promoção de debates e dos acordos, recomendações e convenções resultantes, sobre a proteção de bens culturais e as discussões em torno de técnicas e conceitos de restauro e conservação, tendo em vista a reconstrução de cidades e edificações destruídas ou danificadas pela Segunda Guerra<sup>1</sup>.

Entre os debates, destacamos o que ocorreu durante a Conferência Geral da Unesco, realizada entre os dias 17 e 21 de outubro de 1949, e coordenada pelo arquiteto italiano Roberto Pane. Estava em discussão qual poderia ser a contribuição da Unesco para a proteção e a conservação dos bens culturais chamados então de “antiguidades, monumentos e lugares de caráter histórico” e, nesse debate, Pane defendeu a ideia de uma colaboração da Unesco com outros organismos internacionais, especialmente os de turismo, que, para ele, deveria ser um aliado da conservação: “o turismo trabalha para nós, e nós trabalhamos para o turismo... Velho como o mundo, o turismo é hoje para vários países ‘a primeira e a mais completa indústria de exportação’” (EL CORREO, 1949, p. 12).

Desde então, Ribeiro (op.cit), observa uma crescente atenção da Unesco a temas ligados à cultura ligada ao desenvolvimento econômico. Mas, segundo a autora, isso não aconteceu sem um estranhamento, dado o questionamento de René Maheu, atuante na Unesco desde sua criação até 1974, quando se aposentou como Diretor-Geral: “A Unesco

---

<sup>1</sup> Esses debates, acontecidos desde antes da sua criação, mas principalmente depois, resultaram em acordos como as Convenções de Haia de 1899 e de 1907, a Convenção de Genebra em 1949 e Pacto de Roerich de 1935. Nas Convenções de Haia de 1899 e de 1907 se tentava disciplinar a proteção dos bens sujeitos à destruição, com a prescrição dos meios bélicos proibidos e a condenação de certas condutas denominadas “ardis de guerra e perfídia”. Na convenção de Genebra de 1949, ou Convenção Relativa à Proteção dos Cíveis em Tempo de Guerra, foi proibida a destruição dos bens móveis e imóveis, salvo quando necessária e no Pacto Roerich ou Tratado para a Proteção das Instituições Científicas e Artísticas e Monumentos Históricos de 1935, onde foi reconhecido “o status de neutralidade, em casos de guerra, aos monumentos históricos, museus e instituições dedicadas à ciência, à arte, à educação e à conservação dos elementos culturais que constassem de uma lista elaborada pelos governos signatários e comunicada à União Pan-Americana” (SILVA, 2003, pp. 28-55).

era uma organização para a cultura, para a ciência, tudo coisas muito belas e nobres, e para a educação, coisa evidentemente necessária em si. Portanto que tinha a Unesco a ver com o desenvolvimento econômico?” (MAHEU, 1966, apud. RIBEIRO, op.cit).

A historiadora Françoise Choay, ao se referir diretamente à associação do valor econômico ao monumento e às antiguidades, afirmou que essa existe “desde o Quatrocento, com o interesse suscitado na Europa pelas antiguidades, e depois pelos monumentos históricos, sempre acompanhado de repercussões financeiras (2011, p. 35-36). A valorização econômica dos bens culturais, portanto, existe há muito tempo, embora seja difícil precisar desde quando; mas o que importa é que ela ganhou um apelo maior com o turismo de massa que, como vimos na introdução desta pesquisa, também está associado ao período pós Segunda Guerra Mundial.

Até a década de 1950 o turismo e as viagens para conhecimento de obras de arte eram privilégio de poucos e estavam relacionadas ao culto a estes artefatos, embora a respectiva atividade não estivesse dissociada do valor econômico atribuído a esses objetos. A partir de então, é notável o aumento da população potencialmente turista, possibilitado pelo encurtamento de distâncias e pelo acesso de um número cada vez maior de pessoas ao carro próprio. Acrescentem-se ainda: a popularização das viagens de avião, nas quais a travessia do oceano passava a ser medida em horas e não mais em dias, as férias e feriados remunerados, estendido a uma classe trabalhadora cada vez maior de modo a dispor do lazer e da cultura e o momento favorável de estabilidade e progressos sociais nos “trinta gloriosos”<sup>2</sup>.

O crescimento da renda e do tempo disponível para o lazer, além de, diante dessas facilidades, o desejo de distinção social e cultural pela classe média passou a interessar a um mercado. E esse mercado de serviços relacionados ao turismo (viagem, transporte, hospedagem, restaurante) começou a se organizar e também a interessar a governos e a instituições internacionais, que perceberam uma oportunidade de gerar renda, empregos e prestígio.

Entretanto, junto com esse avanço do turismo, é atizado o debate em torno do restabelecimento do valor de uso do espaço numa sociedade que privilegia o valor de troca, a possibilidade de restauração do espaço “abstrato” como “lugar de vida” passaria

---

<sup>2</sup> Termo utilizado para se referir ao período de 1950 e 1970, em decorrência do fato de que a maioria dos países europeus “voltavam a seus níveis pré-guerra em 1950”, o que gerou em países como França e Inglaterra uma grande prosperidade econômica (HOBBSAWM, 1995, p. 253-254).

necessariamente por uma experiência estética. De acordo com a referida historiadora (2011, p. 27-28), a cultura e o adjetivo cultural passaram a ser usados em larga escala pelos governos e pelas instituições internacionais, a partir do reconhecimento político da cultura como atribuição do Estado, com a criação do Ministério da Cultura na França, em 1959, tendo como ministro André Malraux. Assim, ficou marcada uma “concepção populista da cultura”, ligada aos lazes, que teve como símbolo as “Maisons de la Culture”<sup>3</sup>.

A anteriormente citada preocupação de Maheu frente à aproximação da Unesco com projetos voltados para o desenvolvimento econômico possivelmente estava relacionada com esse cenário no qual a Unesco passou a contar com o Programa de Assistência Técnica das Nações Unidas aos países subdesenvolvidos em 1950. Fato que gerou um acréscimo substancial em seu orçamento, possibilitando, ao mesmo tempo, ações mais arrojadas, mas também o compromisso destas com a referida finalidade. O que implicava em mudança de rumo dessa Organização, dada a orientação para atuar no plano cultural sob tal perspectiva.

O acordo para a criação do Programa de Assistência teve início em dezembro de 1948 e recebeu aportes da ONU com o objetivo de promover meios para que os países conseguissem, por seu próprio esforço, um desenvolvimento econômico equilibrado, contando, para tanto, com as conquistas da ciência e da técnica, já estabelecidas nos países desenvolvidos e que serviram de referência para serem aplicados em outras estruturas sociais. Contudo, segundo a referida pesquisadora, eram as econômicas e seu caráter quantitativo que prevaleciam, tanto nos diagnósticos, quanto nas previsões de ações e de investimentos a serem feitos.

Esse Programa também contou, desde a sua criação, com o suporte do governo americano, à época sob a presidência de Harry Truman, paralelamente ao Plano Marshall, lançado em junho de 1947, voltado para a recuperação dos países europeus atingidos pela Segunda Guerra visando, em contrapartida, a contenção da expansão do comunismo, no período considerado por Eric Hobsbawm (1995, p. 226) como o “mais explosivo” da Guerra Fria.

---

<sup>3</sup> Segundo Choay, a primeira *Maison de la culture* foi inaugurada em Bourges em 1964 e a última em 1975 em Créteil. Ao todo foram construídas 13, das 20 programadas no *IVe Plan de Malraux* (1960-1965). Sua concepção visava promover a cultura para além de Paris a partir da implantação de pólos de animação culturais polivalentes.

É notável um novo direcionamento das ações da Unesco em prol da combinação de seu viés intelectual com o operacional a partir desse Programa de Assistência, com o qual se deu a entrada de novos países recém-independentes ao sistema da Organização, os quais também representavam, aos olhos dos europeus e americanos, um “enorme e crescente peso demográfico”, o que causava uma séria preocupação internacional dado o processo acelerado de urbanização na década de 1950, considerado por Hobsbawm como a “morte do campesinato”, uma mudança impressionante “que nos isola para sempre do mundo do passado” (op.cit., p.284).

Esses fatores somaram-se à tensão e à insegurança geradas pela Guerra Fria e pela divisão do mundo em dois pólos, o capitalista e o comunista, contribuindo para estimular discussões em torno dos saberes e da técnica como instrumentos de transformação de realidades e da sociedade. Os acordos de cooperação e assistência técnica eram voltados para os chamados países mais pobres, atrasados, em vias de desenvolvimento, subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, a partir do planejamento, da formação técnica e do financiamento internacional.

A dualidade na separação entre países ricos e pobres, desenvolvidos e subdesenvolvidos, e na respectiva comparação presente nos textos oficiais, evidenciava a diferença entre eles e não considerava as nuances entre esses dois polos e as especificidades de cada realidade. Isso acabava por ressaltar, por meio da sua generalidade, ainda mais essa polaridade.

Celso Furtado (2003, p. 88) considerava o subdesenvolvimento “uma criação do desenvolvimento”, como uma fase do desenvolvimento a ser superada “com a elevação da produtividade econômica sem maiores modificações nas formas de produção”, defendendo que ambos seriam “aspectos de um mesmo processo histórico, ligado à criação e à forma de difusão da tecnologia moderna”.

No âmbito da ONU a abordagem dada ao desenvolvimento comparava-o a “um processo dinâmico”, no qual, “em diferentes momentos e com ritos distintos, mas de forma irrevogável, os grupos humanos iam sendo adaptados ao emprego dos modernos instrumentos da ciência e da técnica” (EL CORREO, 1965, p. 4). O que se assemelhava à modernização ou à capacidade de modernizar, atualizar processos e se adaptar às mudanças. Processo intensificado na década de 1960, a qual foi considerada pela ONU e pelas organizações ligadas a ela, o Decênio do Desenvolvimento.

De acordo com Ribeiro (2016), as missões para a conservação de bens culturais tiveram como ponto de partida a assistência emergencial ocorrida em Cuzco, no Peru, em

1951. Tinha como objetivo assistir as autoridades peruanas na recuperação da cidade, inclusive da Igreja de la Merced, após um terremoto. Depois dela, foram inúmeras as missões, concessões de bolsas de estudo e de aparatos materiais relativos ao tema, as quais passaram a fazer parte do programa regular de assistência.

As missões da Unesco eram uma modalidade de cooperação técnica que se relaciona com o estudo ou a exploração realizada por um especialista, expert ou consultor contratado pela Unesco. Esse consultor era enviado a países solicitantes, para atuar em nome da Organização, com um objetivo específico, num tempo delimitado e as suas considerações assumiriam um caráter pedagógico e técnico. Em missão, ele atuava como um mecanismo de difusão de ideias e colaborava, a partir de sua formação e em nome do conhecimento, de modo a assegurar o lugar da verdade e da técnica, dentro dos limites aceitos pela Unesco. A título de exemplo, podemos citar as missões realizados no Brasil por Alfredo Viana de Lima, que propôs um plano urbano para Ouro Preto, entre 1968 e 1970, e a de Michel Parent, Inspetor Principal dos Monumentos Franceses, que visitou 35 cidades brasileiras entre 1966 e 1967.

Dessa maneira, a Organização passou a atuar também com a integração entre a conservação de bens culturais e o turismo em projetos, programas e planos, como uma alternativa de retorno dos investimentos, tendo em vista os possíveis rendimentos e as vantagens futuras que a atividade turística poderia proporcionar, como o estímulo à indústria turística, como a construção de hotéis, estradas, aeroportos, na qual se poderia usar material e mão-de-obra local, abundantes, mais baratos e competitivos no mercado internacional.

Assim, a partir de uma justificativa econômica, os bens culturais e sua conservação ganharam impulso e espaço nas discussões da Unesco, sob o título de “turismo cultural”. Em 1964 a Unesco começou a estudar como abordar o tema e, segundo Cousin (2008, p.4), se pautou, principalmente, no relatório do consultor das Nações Unidas, o suíço Kurt Krafp, intitulado “Tourism as a factor in economic development: role and importance of international tourism”. Tal referência apontava a necessidade de delinear os princípios da política do turismo na economia internacional e nas economias nacionais. Orientava, ainda, que o turismo fosse tratado como uma indústria, fenômeno mundial e fator de geração de renda que requeria preparação e planejamento, de modo a contemplar e a atender um grande e novo contingente de turistas.

As iniciativas para a promoção do turismo pela Unesco aconteceram oficialmente após sua 13ª Conferência Geral, em 1964, visando determinar “em que medida a

preservação do patrimônio monumental de um país contribui ao desenvolvimento do turismo e, por conseguinte, constitui um dos fatores do desenvolvimento desse país” (RIBEIRO, 2016). Na Conferência seguinte, o turismo foi apresentado como cultural e destacado por favorecer os objetivos fundamentais da Organização: ser um fator de conhecimento recíproco entre os povos; promotor da educação; fator de promoção do desenvolvimento; e meio de financiamento para a restauração e conservação de monumentos e lugares de interesse histórico ou artístico (op.cit).

O envio de missões de assistência técnica para o turismo cultural a países que solicitassem a referida cooperação seria feita por meio do Programa de Assistência Técnica da ONU e do Programa de Participação de suas organizações. A partir de 1967, ano do turismo internacional designado pela ONU, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) também passou a financiar a assistência técnica para o turismo cultural, embora a concepção a respeito dessa prática ainda estivesse sendo delineada.

Contudo, a postura questionadora de Maheu nos dá pista que a Unesco buscava um equilíbrio para essa empreitada das Missões, ao passo que enunciou uma cultura dinâmica e condenou a visão dos objetos dessa cultura como “reflexo do passado”, um “tema nostálgico de comemorações mais ou menos artificiais ou de lamentos vãos” e cultuados por “piedade” (MAHEU, apud. RIBEIRO, 2016). Esses deveriam ser alvo de um “movimento incessantemente renovado do espírito que a cria e interpreta”. Tal entendimento pedia uma nova postura do homem diante desses objetos, sendo esse homem “agente e fim do desenvolvimento”. A cultura seria formada pelos “valores que um povo tem como razão da sua existência, que determinam em definitivo o que é possível para ele e o que é desejável em matéria de desenvolvimento” (op.cit.).

Com essa perspectiva, supomos que foram orientadas as missões Unesco para o turismo cultural. Podemos perceber a intenção de um afastamento da ideia de cultura associada ao culto a um objeto estático ao se colocar esse objeto no tempo presente, passível de uma utilidade com rentabilidade. Essa ideia, associada à do desenvolvimento, era não só desejável, mas uma meta a ser alcançada. A proposta do turismo cultural seria uma justificativa para a iniciativa de conservação e valorização dos bens culturais por meio da assistência técnica.

O culto não era um fim, não se bastava; ele era um meio que convergia e culminava para e na valorização econômica de objetos e espaços, assim como a conservação era uma etapa desse processo. E essa nova

equação formava uma trama ou um emaranhado que previa composições diversas, tendo como fim o desenvolvimento (RIBEIRO, 2016).

Esse movimento colocado em marcha pela Unesco, tomou uma repercussão mundial e inspirou uma série de eventos - encontros, conferências, convenções nacionais e internacionais - realizados com o intuito de propor novas diretrizes políticas preservacionistas apontando soluções para os citados desafios econômicos através do uso turístico do patrimônio. No embalo do Ano Internacional do Turismo, promovido pela Organização das Nações Unidas em 1967, as Normas de Quito, resultantes do encontro do Departamento de Cultura da Organização de Estados Americanos (OEA) realizado no mesmo ano no Equador, é um importante exemplo dessas iniciativas.

As Normas tinham como objetivo propor diretrizes para impulsionar o desenvolvimento dos países americanos, tendo como objeto desse desenvolvimento “os monumentos de interesse arqueológico, histórico e artístico”. Estes seriam como “recursos econômicos da mesma forma que as riquezas naturais do país” e representariam um valor econômico que poderia “constituir-se em instrumentos de progresso” (OEA, 1967, p.4).

Assim, “as medidas que levam a sua preservação e adequada utilização não só guardam relação com os planos de desenvolvimento, mas fazem ou devem fazer parte deles”. A proposta de sua valorização permitiria uma intervenção em uma riqueza inexplorada, de modo a utilizar, promover e valorizar esses recursos, que passariam do “domínio exclusivo de minorias eruditas ao conhecimento e fruição de maiorias populares”. A valorização seria um processo “eminente técnico”, no qual “um bem histórico ou artístico” seria habilitado “com as condições objetivas e ambientais que, sem desvirtuar sua natureza ressaltam suas características e permite seu ótimo aproveitamento”. Ela também foi definida como o ato “de pôr em produtividade uma riqueza inexplorada” (op.cit, p.3-4).

Nas Normas de Quito, os interesses turísticos e culturais não eram vistos como conflitantes e sim, complementares. Os projetos culturais e econômicos deveriam estar integrados de modo a valorizar os bens culturais para o turismo e estar inseridos em um plano geral de desenvolvimento; na legislação de proteção urbanística (padrões construtivos e usos); no zoneamento (níveis e intensidade variada da proteção); na previsão de investimentos e custos financeiros e na organização de um corpo técnico e

institucional. Nelas, foi apresentado um detalhamento maior de diretrizes, mas sem ambiguidades ou sobreposições às diretrizes da Unesco com relação ao turismo cultural.

Mesmo não citando nominalmente turismo cultural, este foi referido como turismo ou turismo monumental. O monumental referia-se aos monumentos e sítios históricos, o que a Unesco tratou por cultural. Ali, para além dos pressupostos difundidos sob tal título, é possível verificar novidades terminológicas no campo da preservação patrimonial, haja vista a expressão “patrimônio turístico nacional”. Nesse sentido, a historiadora Leia Aguiar chama a atenção para o fato de que

Nas Normas de Quito além da “seleção de espaços turísticos”, buscava-se disciplinar a ocupação territorial “visando a preservação do patrimônio turístico nacional”. Tal mudança sinalizava uma distinta concepção não só sobre a definição dos bens culturais preservados, mas, principalmente, de sua utilização. A função deixou de ser exclusivamente a de monumento ou mesmo de lugar de memória ou documento e os patrimônios culturais transformaram-se também em valorizadas matérias-primas para a indústria do turismo (AGUIAR, 2016, p.146)

Segundo tais normas, além de enfrentar o desafio de dinamizar a economia dos centros históricos ameaçados pela industrialização, estagnação econômica ou até mesmo abandono, o turismo também era um meio de democratização da cultura na medida em que promovia o acesso a grandes parcelas populacionais. A exaltação das vantagens do turismo permaneceu e foram feitas ressalvas aos perigos e descaminhos do “progresso”, mas os equipamentos e os impactos dessa atividade não estavam na lente dessas considerações.

Em 1976, o ICOMOS promoveu o Seminário Internacional de Turismo Contemporâneo e Humanismo, em Bruxelas - Bélgica, durante o qual os representantes das entidades presentes definiram qual seria a postura básica e os campos de atuação desta forma de turismo. Definições essas que foram registradas e publicadas no documento nomeado Carta de Turismo Cultural, através do qual foi difundido o seguinte conceito:

Turismo cultural é aquela forma de turismo cujo objeto é, dentre outros propósitos, a descoberta de monumentos e sítios, o que exerce nestes em última instância um efeito muito positivo, assim como contribui - para satisfazer seus próprios fins- para sua manutenção e proteção. Essa forma de turismo justifica, de fato, os esforços que sua manutenção e proteção demandam da comunidade humana devido aos benefícios socioculturais e econômicos que eles trazem para todas as populações envolvidas. (ICOMOS, 1976)



Até então, turismo cultural não era mencionado em nenhum documento internacional como carta, norma, recomendação e convenção, embora desde 1966, o termo já fosse utilizado pela Unesco, conforme vimos acima. Nessa carta, o desenvolvimento seria a meta do turismo cultural. Estava prevista a atuação em conjunto de organizações ligadas ao setor turístico e à conservação, no qual deviam conciliar “os valores culturais e os objetivos sociais e econômicos que formam parte da planificação dos recursos dos Estados, regiões e municípios”.

Foi destacada, também, a importância da formação profissional para o planejamento da atividade, “adaptada à natureza multidisciplinar do problema” (ICOMOS, 1976, p.2). Assim, tanto as diretrizes quanto o entendimento do turismo cultural não estavam desvinculados da ideia da Unesco e da OEA, por meio das Normas de Quito, difundidas na década anterior.

Essa mudança só ocorreu em 1999, quando a Carta de turismo cultural, foi revista, o que representou uma mudança substancial no seu foco, do objeto cultural (monumentos e sítios) para a experiência resultante da relação entre o turista e seu contato com a cultura local. As comunidades que se relacionam, em seu cotidiano, com os bens e a cultura, de modo geral, também passaram a ser consideradas. A valoração foi tratada como algo dinâmico e que varia no tempo e de acordo com os sujeitos e a incerteza passou a fazer parte do processo de preparação para o turismo cultural. Sob a ênfase da sustentabilidade, é destaca a necessidade de alcançar uma “indústria sustentável do turismo”, uma “gestão de modo sustentável” e o “desenvolvimento sustentável” para todos os envolvidos.

Os aspectos positivos do turismo, exaltados anteriormente, passaram a dividir espaço com considerações sobre os perigos e desacertos possíveis de um turismo excessivo, mal planejado ou não sustentável. Houve também o reconhecimento de que a conservação de bens culturais e o turismo tinham por princípio e fim interesses distintos. A proposta para o turismo cultural deveria ser de conciliação, de uma relação sustentável entre conservação e turismo, para a geração atual e para as futuras (ICOMOS, 1999). Portanto, fica evidente que o entendimento do turismo cultural não é fixo, tampouco consensual. Supõe mudanças, ambiguidades, estranhamentos e está cada vez mais atrelado a uma relação ou experiência entre o homem e a cultura visitada e à conciliação de interesses.

Nesse ínterim, entre as Normas de Quito e a Carta do Turismo Cultural de 1976, a Unesco promoveu, em 1972, a para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e

Natural e, com ela, fortaleceu ainda mais a relação entre patrimônio e turismo, conforme veremos a seguir.

### 3.1.1 A Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural e a relação com o turismo (1972 - presente)

A Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, assinada em Paris em 16 de novembro de 1972, é um acordo internacional por meio do qual as nações que a firmam o compromisso de assegurar a identificação, a proteção, a conservação e a transmissão do patrimônio cultural e natural situado no seu território às futuras gerações. Até o momento, mais de 190 Estados Partes assinaram a Convenção, que é o único instrumento jurídico internacional para a proteção de sítios culturais e naturais que incentiva a cooperação entre as nações para salvaguardar o seu patrimônio.

Segundo Cameron e Rössler (2013, apud. Steinke, Sossai e Coelho, 2018, p.119), a Convenção é resultado da articulação da Unesco com a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) e o governo dos Estados Unidos da América (EUA), entre outras instituições que, desde o início da década de 1960, vinham delineando medidas para proteger bens internacionalmente considerados de interesse patrimonial.

Cada um desses órgãos apresentou, em setembro de 1971, em Nova Iorque, ao Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre Conservação (IWGC) da UNESCO, uma minuta da Convenção para a proteção do patrimônio mundial, em preparação à Conferência de Estocolmo<sup>4</sup> que viria a ocorrer em meados de 1972. No encontro de Nova Iorque, foi sugerido à IUCN, à UNESCO e aos representantes do governo dos EUA que elaborassem um novo documento em que fosse fundido as três minutas apresentadas. A UNESCO assumiu a liderança dessa tarefa, constituindo uma equipe de experts para dar redação às principais disposições da Convenção de 1972.

À época, segundo as referidas autoras<sup>5</sup>, o texto final da Convenção foi considerado pelos Estados Partes um documento icônico e que representava um consenso possível em torno da noção de “Valor Universal” de um bem cultural e/ou natural considerado patrimônio de diferentes sociedades, bem como estipulava algumas obrigações

---

<sup>4</sup> Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Foi a primeira grande reunião de líderes mundiais a respeito da importância da preservação do meio ambiente.

<sup>5</sup> CAMERON, Christina; RÖSSLER, Mechthild. *Many Voices, one vision: the early years of the World Heritage Convention*. New York: Routledge, 2013 (apud. Steinke, Sossai e Coelho, 2018, p.119).

internacionais no que concerne à proteção de bens patrimonializados. A esse respeito, a própria organização diz que

[...] adotou a premissa de que certos sítios têm extraordinário valor universal e, desta forma, são parte do patrimônio comum da humanidade. Embora respeitando plenamente a soberania nacional, e sem prejuízo dos direitos de propriedade previstos pela legislação nacional, os Estados-Partes da Convenção reconhecem que proteger o Patrimônio Mundial é dever da comunidade internacional como um todo (UNESCO, 2007, p. 17).

Para implementar a Convenção e avaliar as candidaturas ao título de Patrimônio Mundial e solicitações de assistência financeira, foi criado um Comitê Intergovernamental do Patrimônio Mundial, composto por 21 Estados Partes eleitos para um mandato de seis anos, o qual atua com base nas recomendações de dois órgãos consultivos: o Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS) para sítios culturais e a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) para os sítios naturais. Um terceiro órgão consultivo, o Centro Internacional de Estudos para a Conservação e Restauro de Bens Culturais (ICCROM), presta assessoria especializada na restauração de monumentos e na gestão do patrimônio cultural, bem como organiza treinamentos para especialistas.

Para ser incluído na Lista do Patrimônio Mundial, o Estado Parte apresenta uma proposta de inscrição com um plano detalhando como o sítio é gerido e protegido, uma descrição dos seus valores como parte do Patrimônio Mundial e uma justificativa para inscrevê-lo na Lista do Patrimônio Mundial. A proposta é, então, avaliada pelo ICOMOS e/ou pela UICN e encaminhada para a decisão do citado Comitê. A avaliação considera a adequação da proposta nas categorias de monumentos, conjuntos ou sítios e a critérios específicos considerados no âmbito do Artigo 1º da Convenção (UNESCO, 1972).

Uma vez que o sítio é inscrito na Lista do Patrimônio Mundial, a principal responsabilidade do Estado Parte é preservar os valores pelos quais o sítio foi inscrito. O Artigo 5º da Convenção orienta que cada Estado Parte assegure a proteção, a conservação e a apresentação dos bens do patrimônio cultural e natural situados em seu território, tomando as devidas medidas jurídicas. A Convenção convoca os governos a “adotar uma política geral com vistas a atribuir função ao patrimônio cultural e natural na vida coletiva e a integrar sua proteção aos programas de planejamento”. As recomendações incluem levar em conta os planos locais e nacionais, as previsões de crescimento ou declínio

populacional, fatores econômicos e projeções de tráfego, assim como tomar medidas preventivas contra desastres.

Os sítios do Patrimônio Mundial são monitorados através de relatórios periódicos que os Estados-partes precisam apresentar, a cada seis anos, sobre o estado de conservação dos mesmos. A depender da avaliação do Comitê do Patrimônio Mundial, estão sujeitos a serem incluídos na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo, se considerado que estão sob ameaças comprovadas ou potenciais, tais como a degradação resultante da urbanização descontrolada ou a exploração insustentável dos recursos naturais. É interessante observar que a possibilidade de inclusão nessa lista costuma servir como uma forma de mobilizar apoio político e público em âmbito nacional para a conservação de um sítio em perigo e de reivindicar à Unesco uma assistência técnica internacional, como vimos no caso de Veneza e também como do Centro Histórico de Salvador.

Os primeiros Patrimônios Mundiais a receberem tal título foram reconhecidos seis anos após a Convenção de 1972. No total, doze bens foram anunciados como patrimônios mundiais em 1978 (oito foram considerados patrimônios mundiais culturais e quatro definidos como patrimônios mundiais naturais)<sup>6</sup>. Nas décadas subsequentes, sobretudo após a queda do Muro de Berlim (1989), ocorreu em diferentes sociedades do mundo ocidental – em especial nos países europeus – um intenso processo de patrimonialização de bens culturais (HARTOG, 2006). Nesse contexto, evidenciou-se um crescimento considerável no número de inscrições junto à Unesco de bens candidatos à patrimônio mundial, notando-se um movimento de expansão e de difusão global da noção de patrimônio agenciada pela Instituição, como atesta o sociólogo português Paulo Peixoto:

A classificação como patrimônio mundial, atribuída anualmente pela UNESCO desde 1978, permite demonstrar que a última década do século XX fica marcada, ao nível das políticas urbanas, por uma clara intensificação dos processos de patrimonialização e por uma corrida a esse status da UNESCO. Esse fenômeno é particularmente visível em Portugal e, de um modo mais amplo, na Europa, onde adquire contornos de uma competição entre concorrentes profissionais (PEIXOTO, 2002, p. 23).

---

<sup>6</sup> Os doze primeiros bens tidos como patrimônios mundiais foram: a) Patrimônios mundiais culturais: a Catedral de Aachen, na Alemanha; a cidade de Quito, no Equador; o Centro Histórico de Cracóvia, na Polônia; a Ilha de Gorée, no Senegal; o Sítio Histórico Nacional de L'Anse aux Meadows, no Canadá; o Parque Nacional Mesa Verde, nos Estados Unidos; as Igrejas Escavadas na Rocha, na Lalibela, Etiópia; as Minas de Sal Real de Wieliczka e Bochnia, na Polônia. Patrimônios mundiais naturais: a Ilha de Galápagos, no Equador; o Parque Nacional Nahanni, no Canadá; o Parque Nacional Simien, na Etiópia; e o Parque Nacional Yellowstone, nos Estados Unidos.

A corrida à que Peixoto se refere pode ser associada ao interesse que a Lista do Patrimônio Mundial instigava tanto para turistas, quanto para governos e empresas dos países contemplados, pois o título é uma espécie de selo de qualidade dos bens culturais inscritos, referendado por especialistas em nome de uma instituição internacional.

Diante dessa projeção, foi criado, em 1992, o Centro do Patrimônio Mundial, o qual atua como secretaria de trabalho dos órgãos estatutários da Convenção. Ele auxilia os Estados-partes a implementar a Convenção e a desenvolver e fortalecer as capacidades locais e nacionais para a proteção e a gestão de longo prazo dos sítios. O Centro coordena o intercâmbio internacional de conhecimento e assistência, coleta e difunde informações sobre o estado dos Sítios do Patrimônio Mundial e mantém bancos de dados contendo os dossiês de inscrição de todos os Sítios do Patrimônio Mundial. Trabalha em cooperação com os Estados Partes, os órgãos consultivos e os setores de Cultura, Ciências, Educação, Ciências Sociais e Humanas, e Comunicação da UNESCO. Além disso, desenvolve materiais informativos para os meios de comunicação, os tomadores de decisão, as autoridades locais, o setor privado, as comunidades locais e os gestores de sítio.

Esse Centro também desenvolve atividades relacionadas ao turismo, incluindo a realização de missões para examinar os projetos de desenvolvimento turístico que afetam os valores inscritos de um sítio. Tais missões incluíram avaliações do impacto de voos de helicópteros nas Cataratas do Iguaçu no Brasil; do turismo sobre a vida selvagem nas Ilhas Galápagos; projetos de teleférico em Machu Picchu, no Peru, e no Parque Nacional de Morne Trois Piton, em Dominica; e a redução e gestão dos fluxos turísticos nos sítios de Alhambra, Generalife e Albayzín em Granada, Espanha.

A propósito, essas informações foram retiradas do Manual Prático “Gestão do Turismo em Sítios do Patrimônio Mundial” (2019) que possui a chancela da Unesco e do IPHAN que viabilizou sua publicação no Brasil e é de autoria de Arthur Pedersen. Segundo esse autor (op.cit., p.17), a Convenção do Patrimônio Mundial exerce uma influência contínua nas políticas de turismo e junto com outras unidades da UNESCO, apoia a Carta do Turismo Cultural Sustentável do ICOMOS.

Pedersen registra que nas Ilhas Galápagos, especialistas apoiados pelo Fundo do Patrimônio Mundial contribuíram com políticas para criar fluxos turísticos ideais para as ilhas e com medidas para reduzir o impacto dos visitantes no sítio. Em outros lugares, por exemplo, no Sítio do Patrimônio Mundial de El Vizcaino, no México, o turismo sustentável tem sido recomendado como uma alternativa às atividades econômicas que

trazem riscos para um sítio. Os funcionários do Centro também prestam apoio para *workshops* regionais sobre Patrimônio Mundial e gestão de áreas protegidas. O turismo é um importante assunto para debate na maioria dos *workshops*, e alguns são especificamente focados em questões turísticas, como um *workshop* sobre turismo sustentável em Hue, Vietnã, em 1993, e um sobre turismo e comunidades locais em Bhaktapur, Nepal, em 2000. Em 1993, o Centro, juntamente com a ONU Meio Ambiente, realizou um estudo intitulado “Gestão do Turismo em Sítios Naturais do Patrimônio Mundial”. As informações dos levantamentos deste estudo mostraram que os gestores de sítios consideravam o turismo como uma questão essencial da gestão (PEDERSEN, p.17).

Segundo Pedersen, o referido Manual foi produzido com a finalidade de atender às necessidades identificadas pelos gestores de sítios para resolver “problemas relacionados ao turismo” e também para facilitar a comunicação e o intercâmbio de informações entre os gestores. De acordo com o próprio, embora não tenham sido coletados dados oficiais, a inscrição de um sítio na Lista do Patrimônio Mundial coincide frequentemente com um aumento das taxas de visitação. Mesmo nos lugares onde essas taxas são mais moderadas, o turismo é uma questão importante nos Sítios do Patrimônio Mundial (PETERSEN, 2019, p. 13).

Ali foram destacadas algumas vantagens do turismo:

Os ingressos, as concessões e as doações fornecem recursos para as atividades de restauração e proteção; os visitantes podem se tornar “amigos de um sítio” e ajudar a gerar apoio internacional; os operadores turísticos e as cadeias hoteleiras podem participar na gestão de um sítio, fazendo contribuições financeiras, auxiliando nos esforços de monitoramento ou orientando os seus clientes a praticarem o turismo responsável. O turismo também pode promover os valores culturais, apoiando o artesanato local ou gerando atividades econômicas alternativas (PETERSEN, 2019, p.13)

Por outro lado, Petersen (ibid), é bem categórico ao enfatizar os problemas que essa atividade gera para o patrimônio, expondo o desafio de gerenciar o rápido crescimento da mesma, o qual exige um processo demorado que demanda políticas claras, diálogo contínuo com as partes interessadas e um monitoramento constante. Processo que, em certos casos pode “tirar o foco dos gestores das atividades de proteção” (ibid.).

Embora o turismo possa contribuir para os esforços de proteção e restauração, atingir o equilíbrio entre os ganhos econômicos e os impactos indesejáveis pode ser difícil. Os gestores sabem que uma atração turística deve ser renovada periodicamente para se manter competitiva e, no caso dos Sítios do Patrimônio Mundial, eles também

estão cientes da sua obrigação internacional de manter ou restaurar os valores originais do sítio. Esta responsabilidade levanta questões difíceis em relação ao grau de mudança que deve ser permitido para adequar o sítio ao crescimento do turismo. Outro problema é garantir que uma parcela das receitas turísticas permaneça na comunidade como uma forma de promover os esforços locais de proteção, conservação e restauração (ibid.)

Diante do exposto fica evidente a relação entre o Patrimônio Mundial e o turismo, a qual amplia sobremaneira a atuação da Unesco no tocante as políticas patrimoniais. Também fica clara a postura transparente dessa Organização no tocante às problemáticas transversais ao uso turístico desse patrimônio, embora limitadas às questões relacionadas à preservação e aos valores originais dos sítios, não contemplando, portanto, outros conflitos associados que atingem diretamente as dinâmicas das comunidades nos quais estão inseridos, conforme vimos no segundo capítulo através das experiências de destinos turísticos saturados da Europa e, também, no caso do Centro Histórico de Salvador, que tratamos no sexto capítulo desta tese. Conflitos igualmente negligenciados no discurso que converge dita relação com a perspectiva do desenvolvimento e da sustentabilidade no âmbito das políticas públicas, a exemplo da recém implementada Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial, cujo processo de elaboração é o foco do próximo capítulo.

### 3.2 A interação entre a Unesco e o Brasil e os reflexos nas experiências brasileiras de gestão do patrimônio para fins turísticos (1945 – presente)

Aproximações entre turismo e patrimônio podem ser percebidas no Brasil antes mesmo da criação do IPHAN, em 1937, considerando o anteprojeto de Mário de Andrade que, inspirado em suas viagens, apresentou a proposta de proteção e de registro de bens culturais brasileiros. A destacar a realizada em companhia de Oswald Andrade, Tarsila do Amaral e do poeta francês Blaise Cendrars (a famosa caravana paulista que percorreu a região sudeste em 1924, na qual sobressaíram as cidades mineiras coloniais em um debate incessante em torno do dilema tradição/preservação e modernidade) e as “viagens etnográficas” realizadas no norte e nordeste, entre 1927 e 1929, que mais de meio século depois foram revisitadas para iluminar as questões tocantes ao patrimônio cultural imaterial no âmbito da Constituição Federal de 1988 e no início do século XXI com regulamentações, programas e ações específicas coordenadas pelo referido Instituto,

fortalecidas e ampliadas no âmbito da Unesco, por meio da Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, ratificada pelo Brasil em 2006.

De acordo com a historiadora Leila Aguiar (2006, p.96), são também da década de 1920 os primeiros registros que se tem de iniciativas organizadas para a promoção do turismo, referentes a grupos empresariais do setor que articularam a criação da Sociedade Brasileira de Turismo, em 1923, em comemoração ao Centenário da Independência do Brasil, com o objetivo de divulgar os recursos turísticos do país e estimular as viagens automobilísticas, com a publicação de cartas rodoviárias. Já em 1926, quando foi filiada a organismos internacionais, passou a ser chamada de Touring Club do Brasil.

Contudo, a primeira menção ao turismo em uma legislação foi no Decreto-Lei n.406 de 1938, “que dispunha sobre a entrada de estrangeiros em território nacional e restringia a venda de passagens aéreas e marítimas às agências autorizadas” (AGUIAR, 2006, p.97). Essa regulação foi feita pela Divisão de Turismo do recém-criado Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), de 1939 até 1945. E, a partir de 1951, pelo Departamento Nacional de Imigração, o que revela um teor seletivo e excludente para o controle da chegada de passageiros, dado seu interesse maior no controle da imigração do que na promoção do turismo (op.cit., p.98-100).

Das experiências de Mário de Andrade resultaram relatos de viagens e a publicação de crônicas na coluna Turista Aprendiz, no Diário Nacional. Sucessivamente, outros intelectuais compartilharam suas experiências e percepções de viagens buscando orientar outros viajantes nas descobertas e no conhecimento do patrimônio brasileiro, a exemplo do “Guia Prático, Histórico e sentimental do Recife”, elaborado por Gilberto Freyre (1934); o “Guia de Ouro Preto”, de Manuel Bandeira (1938) e o “Bahia de Todos-Santos: guia das ruas e dos mistérios da Cidade de Salvador”, de Jorge Amado (1945).’

Esse movimento certamente contribuía para destacar, mobilizar e promover valores e sentimentos de nacionalidade frente a um coletivo internacional que começava a ser construído pautado em preocupações com o “universal”, pelo qual são notáveis o desejo e o empenho de cada país para obter o reconhecimento da importância de seu patrimônio natural e cultural. A arquiteta Jurema Machado (2021, p.5) observa esse percurso desde 1945 quando a ONU se tornou a grande referência para as relações internacionais do Brasil. Citando Seixas Correa, a referida arquiteta e gestora de patrimônio, afirma que o país, como um bom aluno de multilateralismo, teve papéis e quadros de destaque no que os analistas consideram ser “o grande projeto coletivo da sociedade internacional do século XX”.



Além de participar de todas as agências especializadas da ONU, estar entre as dez maiores contribuintes para o orçamento regular da Organização e desempenhar um importante papel nas operações de manutenção da paz, teve líderes em cargos importantes na FAO (Organização para Alimentação e Agricultura), OMC (Organização Mundial do Comércio), OEA (Organização dos Estados Americanos), CIDH (Comissão Interamericana de Direitos Humanos).

Igualmente, a participação do Brasil na Unesco é notável desde a sua criação, com uma delegação que permanece ativa há décadas, com contribuições efetivas para a formulação de todas as Convenções na área da Cultura, segundo Machado. Não foi diferente quando a possibilidade de alcançar os benefícios financeiros do movimento turístico, que deu um salto a partir de 1950, principalmente na Europa, referenciou a concepção de que o turismo deveria ser difundido por organizações internacionais como as supracitadas em países subdesenvolvidos. Concepção que, de acordo com Ribeiro (2016), foi apropriada pela Unesco em 1963, sob a capa de turismo cultural, ao passo que tratava dos bens culturais como ativo econômico e fator de desenvolvimento em discussões técnicas que os projetavam com maior dinamismo no campo da conservação, conforme vimos anteriormente.

Sob essa perspectiva, as décadas de 1960 e 1970 foram determinantes de novos rumos para o turismo e para a trajetória de preservação do patrimônio cultural no mundo e no Brasil, notadamente traçados pela intensificação da industrialização e urbanização, bem como pelas novas tecnologias de comunicação e transportes que ampliavam sobremaneira o acesso à informação e aos destinos turísticos. Em território brasileiro é perceptível, além da abertura de rodovias e importantes investimentos em hotelaria, ações mais amplas e sistemáticas de organização política e de profissionalização do turismo no Brasil que se firmou também na década seguinte.

Antes mesmo, no final dos anos cinquenta, após um período regulamentador, já havia sido criada a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), em 1958, pelo Decreto nº 44.863. Tratava-se de um órgão consultivo subordinado à Presidência da República, e teve seu regimento interno aprovado em 19 de abril de 1960, pelo Decreto n. 48.126, com foco no planejamento e na coordenação das atividades destinadas ao desenvolvimento do turismo interno e ao afluxo de estrangeiro. A finalidade da Comissão, tal como está ali definida, era “coordenar, planejar e supervisionar a execução da política nacional de turismo, com o objetivo de facilitar o crescente aproveitamento das possibilidades do país, no que diz respeito ao turismo interno e internacional”. Embora

tratasse de uma política em âmbito nacional e considerasse a necessidade da realização de inventários para o conhecimento dos potenciais turísticos brasileiros, não foi estabelecida uma associação com a então DPHAN (atual IPHAN).

A propósito, é inegável que as circunstâncias do período não contribuíram para que esse processo de articulação entre turismo e patrimônio avançasse imune a conflitos. No início da década de 1960, a crescente inflação, os problemas sociais e a falta de investimentos em educação e em agricultura geraram tensões e mobilizações reivindicatórias, tanto no campo como na cidade. A esses problemas estavam associados o crescimento industrial, a expansão do setor terciário, as migrações campo-cidade e o rápido crescimento de grandes cidades, como o Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Recife, Belo Horizonte e Salvador.

Sant`Anna observa esse cenário a partir da crise política desencadeada pela renúncia de Jânio Quadros, que agravada pela crise econômica e pelos interesses do capital multinacional favoreceram a deflagração do golpe que colocou o país sob uma ditadura militar por mais de vinte anos.

Apesar de a crise de 1964 ter alterado o ritmo de crescimento do país por alguns anos, em meados dessa década já estavam definitivamente instalados os problemas que levaram a um redirecionamento na política de preservação do patrimônio urbano até então praticada pelo IPHAN. Esses problemas se concentravam especialmente nas cidades e centros históricos que passavam, rapidamente, de uma realidade de estagnação econômica para outra de crescimento acelerado e pressão demográfica em função da metropolização de algumas regiões, da implantação de indústrias em seus arredores ou da abertura de estradas (TELLES, 1984, p.30-31). Em algumas cidades, o fluxo turístico também sofreu aumento significativo, em decorrência da maior acessibilidade e da expansão da classe média, influenciando também o desenvolvimento dessas aglomerações. Todas as cidades-monumento de Minas Gerais sofreram esses impactos. Além delas, Paraty, Olinda, Salvador e São Luís. Ao lado disso, nas grandes cidades, a especulação imobiliária começou a comprometer a paisagem natural e a afetar profundamente o ambiente dos imóveis e pequenos conjuntos tombados em suas áreas centrais (SANT`ANNA, 2015, p. 206).

Nesse contexto, as contradições, as tensões e os acirramentos na esfera governamental se evidenciaram principalmente por intensa politização e a radicalização das posições dos partidos políticos em dois polos, de esquerda e de direita. O economista Celso Furtado (1964, p.93), atuante pensador a respeito de questões desenvolvimentistas, ressaltou que as tensões sociais geradas pela desarticulação e por uma “economia

industrial com massas consideráveis de população concentradas em zonas urbanas” eram cada vez mais agravadas “com a intensificação do desenvolvimento”.

Assim, desde o governo ditatorial de Castelo Branco, foram elaborados sucessivos planos, a exemplo do Programa Estratégico de Desenvolvimento para o período 1967-1970, adotado pelo presidente Costa e Silva, sendo que a partir de 1969, com o Ato Complementar nº 43/1969, a elaboração de planos nacionais de desenvolvimento passou a ser obrigatória, bem como a sua aprovação pelo Congresso Nacional, visando principalmente a superação das disparidades regionais. Logo, no governo seguinte, de Emílio Médici, foi implementado o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), para o período 1972-1974 e, na sequência, o II PND, elaborado durante o governo de Ernesto Geisel para o período 1975-1979.

Considerando esse contexto, Ribeiro (op.cit.) indica que o IPHAN (então DPHAN), determinado a cumprir sua finalidade de “promover, em todo o país e de modo permanente, o tombamento, a conservação, o enriquecimento e o conhecimento do patrimônio histórico e artístico nacional” buscava se manter à margem das discussões que abriam o entendimento desse patrimônio a novos campos, em diálogo com os ideais do desenvolvimento e novas proposições de objetos e usos, atuando como descreveu Fonseca (2005, p.132) “uma ilha à parte das grandes questões culturais e políticas”.

Contudo, essa visão do IPHAN é questionável, considerando, inclusive, a participação desse Instituto no encontro promovido pela Organização dos Estados Americanos (OEA) na capital equatoriana no final de 1967, através do seu então Diretor, Renato Soeiro. E como vimos, tal evento resultou nas “Normas de Quito”, as quais reconhecem que os “bens do patrimônio cultural representam um valor econômico e são suscetíveis de constituir-se em instrumentos do progresso” e que “as vantagens econômicas e sociais do turismo monumental figuram nas mais modernas estatísticas, principalmente nas dos países europeus, que devem sua presente prosperidade ao turismo internacional”, tendo os bens culturais “entre suas principais fontes de riqueza” (OEA, 1967).

O que é possível afirmar é que o IPHAN se adentrava nessa seara com cautela, dado o período de cerceamento da liberdade de expressão, ao mesmo tempo sob a pressão dos governos militares preocupados em melhorar a imagem do Brasil no exterior, abalada após o Golpe de 1964. Contexto em que o processo de institucionalização e instrumentalização para inserção do turismo no aparato administrativo brasileiro avançava de modo acelerado. A considerar pela publicação do Decreto-Lei 55 de 18 de

novembro de 1966, o qual definiu a política nacional de turismo, criou o Conselho Nacional de Turismo (CNTur), o Sistema Nacional de Turismo (SNT) e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR). Ao CNTur cabe, de acordo com tal instrumento jurídico, formular as diretrizes para uma política nacional de turismo.

Já a Embratur, que teve regulamentação própria definida pelo distinto Decreto-lei 60.224/67, foi idealizada como resposta ao emaranhado de ações e de anseios por uma política de promoção e coordenação do turismo no Brasil, no âmbito federal, com a finalidade de “incrementar o desenvolvimento da indústria de Turismo e executar no âmbito nacional as diretrizes que lhes forem traçadas pelo Governo”, além de “estudar e propor ao CNTur os atos normativos necessários à promoção da política nacional de turismo e, bem assim, aqueles que digam respeito ao seu funcionamento”<sup>7</sup>.

Nesse ritmo, ao passo que, em 1966, a então DPHAN recebeu o equivalente a cerca de um milhão de dólares, em 1966, “para financiar serviços de restauração, pagamento das despesas de pessoal, de funcionamento, de estudos, de publicações, de deslocamentos” (PARENT, 1968, p.31), a Embratur já contava com uma quantia quatro vezes maior para o ano seguinte. Essa diferença poderia ser maior ainda, porque poderiam ser acrescentadas ao orçamento da Embratur doações como “taxas parafiscais, selos turísticos, dotações privadas, etc.” (PARENT, 1968, p. 35).

Para Rodrigues (2003, p. 19), a discrepância nos referidos investimentos pode ser explicada tendo em vista que

A valorização turística do patrimônio já se mostrara eficiente em outros países e, além disso, possibilitava a manipulação de um universo simbólico de considerável importância para o reforço do civismo. A propaganda dos ‘monumentos históricos’, juntamente com a das ‘festas típicas’ e das ‘belezas naturais’, poderia promover aos olhos do mundo, e dos brasileiros, a imagem de um país com tradição e potencialidade para enfrentar o futuro.

Nessa perspectiva, foi estruturado o Sistema Nacional de Turismo, constituído pela Embratur, pelo CNTUR e pelo Ministério das Relações Exteriores. Este sistema indicava a responsabilidade de cada participante (órgãos federais, estaduais, municipais e iniciativa privada) na atividade turística, “imprimindo uma mudança substancial na condução das políticas federais de turismo” (CRUZ, 2000, p. 51).

---

<sup>7</sup> Embora desde 1969 houvesse a intenção de elaborar um plano nacional de turismo e o ano de 1973 tivesse sido considerado, oficialmente, o Ano Nacional do Turismo no Brasil, esse plano só foi elaborado em 1991, ano em que também houve uma reformulação da EMBRATUR.

No tocante à profissionalização, destaca-se a criação do curso superior de Turismo - oficializada pelo Parecer CFE nº 35/71 e a abertura dos cursos de bacharelado em Turismo no Brasil, sendo o primeiro inaugurado em 1971<sup>8</sup>. Justificados pelas perspectivas promissoras de desenvolvimento do setor frente ao chamado “milagre econômico brasileiro”, quando a economia do país teve um crescimento acelerado e atraiu muitos investimentos, nacionais e estrangeiros, inclusive para empreendimentos turísticos, estes cursos surgem com o propósito de sanar o amadorismo, o autodidatismo e o improvisado que caracterizavam as experiências na área que, entretanto, já ganhava status de “indústria do turismo” e só perdia em importância para a do petróleo, conforme observa (SOLHA, 2002, p. 134).

Miriam Rejowski (1996, p.60) analisa este processo e observa que o turismo improvidente e desgovernado, começava a ser criticamente analisado. “São muitos os que hoje se preocupam com sua problemática, mantendo-se em permanente atividade de reflexão e vigília. [...] O turismo no Brasil deixou de ter somente uma posição política administrativa empresarial e passou a constituir-se também, agora, em um assunto de ordem técnica e científica, e como tal deve ser encarado”. Neste sentido, a aproximação entre o turismo e o patrimônio cultural no período observado, passa a despertar o interesse da academia, não só dos turismólogos em formação, como também de pesquisadores de diversos campos do conhecimento, como antropologia, história, geografia e arquitetura.

Afinal, o turismo ganhava escala e passava a ser vislumbrado politicamente por uma grande possibilidade de geração de recursos financeiros alternativamente ao desenvolvimento industrial, o que parecia uma interessante solução à constante busca pela sustentabilidade econômica do patrimônio histórico, tendo em vista que, apesar do prestígio por este adquirido – social, cultural, intelectual, político, ideológico – intensificava-se a dicotomia “preservação versus progresso”, sobre a qual tendem a imperar, todavia, os privilégios aos investimentos progressistas, colocando os centros históricos e seus monumentos em situação de vulnerabilidade.

Sobre tal dicotomia, Françoise Benhamou (2016) observa que o diferencial de custos entre a construção e a manutenção dos edifícios “normais”, por um lado, e a

---

<sup>8</sup> A Faculdade de Turismo do Morumbi (atual Universidade Anhembi-Morumbi), de São Paulo, foi pioneira nessa área, criando o curso em 1971. A partir de então, muitas instituições começam a implantar cursos superiores de Turismo, entre elas, a Faculdade Ibero- Americana, a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC/RS e a Universidade Estadual de São Paulo – USP (HALLAL, 2010).

restauração e a manutenção dos monumentos históricos, do outro, aumenta com o tempo. Os ganhos de produtividade são parcos no setor da restauração dos monumentos protegidos, enquanto no setor de construção de edifícios novos são mais elevados:

Observa-se uma brecha cada vez maior entre os modos novos e antigos de construção: os materiais diferem e as técnicas de junção também; a normalização imposta pela racionalização dos custos e as normas de segurança permitem a pré-fabricação. Em resumo, um mundo separa o empreiteiro de construções novas do restaurador de edifícios antigos, este deve encontrar, enfrentando dificuldades consideráveis, materiais que quase já não se fabricam mais [...] deve recrutar pedreiros “de ofício”, entalhadores de pedras [...] possuidores de técnicas somente utilizadas em monumentos históricos (LENIAUD, 1993, p. 68, apud. BENHAMOU, 2016, p. 56)

Com a expressão “vantagem comparativa” essa professora francesa situa o novo em relação ao antigo e complementa constatando que essa vantagem do primeiro aumenta ainda mais em relação ao segundo ao se tratar de monumentos protegidos cujos custos de manutenção crescem em função de normas obrigatórias. Frente este panorama, em países mais pobres onde é factível a escassez de recursos públicos para atender a todas as demandas políticas, o alto custo da preservação do patrimônio construído torna-se um enorme desafio a ser superado.

Frente à nova realidade das cidades históricas brasileiras, observada por Sant`Anna, e o notável despreparo do IPHAN para lidar com os problemas que surgiam, haja vista a dificuldade de aceitar e de lidar com o turismo em sua prática, bem como de elaborar trabalhos no campo do planejamento urbano, tornou-se necessário o apoio da Unesco a este instituto, o qual chegou através do Programa de Assistência Técnica que, como vimos há pouco, surgiu em 1950, em um contexto pós Segunda Guerra, para promover a difusão do conhecimento e da técnica, de formação profissional e de superação do subdesenvolvimento. Indissociável a esse mecanismo, ocorreu a difusão do turismo cultural, que teve a sua concepção elaborada à medida que ocorriam as primeiras experiências das missões de especialistas internacionais financiadas para o referido propósito.

No Brasil, merecem menção especial os empreendimentos que tiveram os de Alfredo Viana de Lima, que propôs um plano urbano para Ouro Preto, entre 1968 e 1970, e a de Michel Parent, Inspetor Principal dos Monumentos Franceses, que visitou 35 cidades brasileiras entre 1966 e 1967 (Leal, 2008). Do trabalho realizado nas viagens que realizou no território brasileiro, Parent elaborou um relatório que passou a ser referência

para a formulação de novas diretrizes no âmbito do governo federal no que compete ao patrimônio, sobretudo com orientações tangenciais ao planejamento urbano e ao seu aproveitamento turístico e econômico.

A análise de dito material o identifica claramente com a argumentação principal da Unesco nos documentos produzidos por essa agência a partir do período que estamos tratando aqui e que persiste ainda hoje - tal como constatamos no primeiro capítulo - em torno da defesa do turismo enquanto uma importante via para o desenvolvimento econômico e para a sustentabilidade ou geração de recursos para a preservação do patrimônio cultural.

Mesmo com uma breve advertência que o turismo de massa poderia contribuir para a degradação dos bens culturais brasileiros, o sedutor argumento de que essa atividade financiaria as urgentes obras de restauração dos bens imóveis e conjuntos urbanos patrimonializados captando recursos da iniciativa privada e não somente do Estado foi amplamente utilizado ao longo do referido relatório de Parent (1968), segundo o qual essa era uma tendência entre os países europeus mais desenvolvidos. Nesse novo contexto, os bens deveriam ser preservados porque eram atrações turísticas e, conseqüentemente, capacitavam-se novos agentes sociais aptos a defini-los, geri-los e desenvolver novas formas de salvaguarda.

Nesse sentido, Aguiar observa que

Apesar da argumentação favorável ao turismo nos sítios urbanos preservados, podemos notar no relatório de Parent para a Unesco uma preocupação constante em mostrar que essa não era a posição dessa agência internacional, mas o necessário para salvaguardar a cultura dos diversos povos do planeta naquele momento. A “escassez de recursos públicos” ou o alto custo da preservação do patrimônio edificado exigia, principalmente dos países mais pobres, a busca por alternativas para a conservação dos patrimônios culturais. O crescimento do turismo cultural seria igualmente responsável por facilitar o acesso aos bens preservados para o “grande público”. Para os especialistas da Unesco, a indústria turística brasileira até esse momento era pouco organizada e “o Brasil não estava verdadeiramente consciente desse setor de atividade, o qual é o que se desenvolve mais rapidamente no plano internacional, constituindo, portanto, uma fonte de divisas para os países” (AGUIAR, 2016, p.140).

A expectativa de obter um apoio internacional para a conservação, de certa forma neutralizou algumas tensões da então DPHAN quanto ao novo modelo de gestão proposto, diverso do que era praticado por esse órgão. Segundo Ribeiro (2012, p.84), os representantes desse órgão não questionaram a proposta de valorização econômica dos

bens culturais já que se viam, de fato, diante da necessidade de adequação de sua prática de proteção de cidades e centros históricos

Ao recorrer ao auxílio técnico da Unesco, a DPHAN buscava, portanto, novas alternativas e meios para “reformular e reforçar sua atuação, visando a compatibilizar os interesses da preservação ao modelo de desenvolvimento então vigente no Brasil”, conforme também observou Fonseca (2005, p. 141). Nesse sentido, Silva Telles (2010, p. 112), ao comentar a repercussão do trabalho de Parent, igualmente o destacou como “a primeira brecha que houve no Brasil para se olhar o desenvolvimento de uma cidade”, por intermédio de tal Diretoria.

Entretanto, as propostas que visavam ao turismo cultural só ficaram mais claras após as missões, as discussões técnicas e as tentativas de adotá-las. Como não havia a intenção de separar os interesses da conservação daqueles do turismo, também não ficava claro o entendimento ou a discussão em torno de um conflito, nem de uma pretensa necessidade de intermediação entre eles. Além disso, a assistência aos países subdesenvolvidos pressupunha a aceitação das premissas de rentabilidade financeira por parte dos investimentos feitos.

A vinda de Parent se deu, pois, nesse contexto de indefinição quanto ao entendimento do que era o turismo cultural – conforme vimos anteriormente na abordagem sobre o Programa de Assistência Técnica da Unesco - ainda que o consultor tenha tratado enfaticamente essa atividade como uma “oportunidade excepcional” para o Brasil. Assim, a modalidade de cooperação requeria à Unesco pela DPHAN estava diretamente associada à noção que o turismo cultural iria contribuir para a superação do subdesenvolvimento, na direção do qual “o encurtamento das distâncias intercontinentais; a universalização da cultura técnica; o estado concorrencial dos investimentos, etc.” convergiam para essa nova “conjuntura mundial” (PARENT, 1968, p. 8, 108).

Ao passo que ainda não era claro o entendimento sobre o turismo cultural e os modos de sua operacionalização, o que havia eram mecanismos, os mesmos que já estavam sistematizados e em uso pela Unesco: a assistência técnica, o consultor em missão e o relatório dessa missão que, no caso, foi enfático na relação entre patrimônio, turismo e desenvolvimento. Nesse sentido, Ribeiro (op.cit., p.95) observou como o olhar do francês para os potenciais turísticos brasileiros marcou esse processo privilegiando os interesses de um turista europeu, considerando os dados do relatório do próprio consultor que indicam que naquele momento, chegavam ao Brasil cerca de 100 mil turistas por ano, sendo que deles, cerca de 50 mil eram europeus e americanos, e a outra metade vinha dos



países latino-americanos, principalmente do Uruguai e da Argentina, em viagens curtas ou de negócios (PARENT, 1968a, p.12).

Parent propôs que o turismo cultural estivesse inserido num planejamento de longo prazo, que as propostas fossem integradas a um planejamento nacional ou regional. Propôs também que ele fosse encampado pela DPHAN, que deveria estar associada a outras instituições, federais, estaduais e municipais. Dessa forma, quanto mais integrado ou compromissos fossem firmados em seu nome, mais garantias de execução seriam dadas por meio de aportes institucionais e de financiamento internacional para a realização das ações previstas, visando contemplar a valorização dos bens culturais para o turismo cultural.

Para Ribeiro (op.cit, p. 113), “a sedução das vantagens econômicas trazidas pelo turismo fez com que o planejamento passasse a ser considerado juntamente com a conservação dos bens culturais e os cuidados com o crescimento das cidades” tendo como objetivo final, conforme já assinalado, o incremento do setor e o desenvolvimento econômico do país. Contudo, a pesquisadora concluiu que, embora tenham sido destacados o uso e a integração das ferramentas dos órgãos competentes, a relação entre turismo, conservação e planejamento foi considerada desigual pela percepção do consultor e, conseqüentemente, o modo como ocorreria o turismo cultural, como funcionariam os serviços ou seriam tratados os possíveis conflitos a ele relacionados, não foi tratado nessa pauta.

A entrada em cena do turismo cultural no palco das discussões técnicas promovidas por instituições internacionais por si só pressupõe inquietações e posturas ambíguas, sobrepostas, e uma crença que não comportava receios, por não ter como se apoiar em experiências mal sucedidas e em reavaliações (RIBEIRO, 2012, p.156).

Dessa maneira, fazendo jus a fama de bom aluno da Unesco atribuída por Machado (op.cit), o Brasil se dedicou ao “para casa” deixado por Parent em sua missão contemplada pelo “vasto programa de turismo cultural”<sup>9</sup> promovido por dita Organização, a partir do qual as discussões no meio técnico foram contempladas no Compromisso de Brasília (1970) e no Compromisso de Salvador (1971), resultantes de reuniões entre políticos das esferas estaduais e municipais, interessados e responsáveis

---

<sup>9</sup> É assim que Parent se referiu no artigo que publicou na revista da Unesco *El Correo* (n.6, 1968a.), intitulada “Un Vasto Programa de turismo cultural en el Brasil” n.6, 1968a.

por instituições culturais, reuniões essas conhecidas como I e II Encontro de Governadores, respectivamente, nos quais foi tratado o tema do turismo cultural.

Esses acontecimentos antecederam à elaboração do Programa Integrado de Reconstrução de Cidades Históricas do Nordeste com Fins Turísticos, mais conhecido como Programa de Cidades Históricas (PCH)<sup>10</sup>, cujo propósito, ao que tudo indica, foi fortemente influenciado pelo relatório Parent, considerando que suas recomendações eram muito convenientes para a conjectura política da época, marcada por uma crise do modelo econômico vigente e consequente processo inflacionário e endividamento externo que o Governo Federal não conseguiu frear e, como estratégia, passou a incentivar medidas pautadas na descentralização.

E considerando a complexidade que o campo da gestão patrimonial abarca, não seria diferente nessa seara que abrange a atuação de diversas esferas e entidades da federação. Inclusive, anos mais tarde esse princípio seria reforçado no âmbito da Constituição Federal de 1988 (artigo 23, inciso III), onde é atribuída à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, na forma de competência comum, a responsabilidade pela proteção dos bens de valor histórico, artístico e cultural, dos monumentos, paisagens naturais notáveis e dos sítios arqueológicos.

Implementado pelo governo brasileiro em 1973 na região nordeste e ampliado posteriormente para outras regiões do país, o PCH merece destaque por se tratar de uma experiência pioneira no Brasil, como política federal interministerial, de gestão patrimonial integrada e descentralizada para dita finalidade turística. Com o aporte de altos investimentos, nunca antes destinados em tal montante a projetos preservacionistas, tinha em sua linha de frente órgãos e agências do Estado – a destacar o IPHAN e a Embratur, em articulação com instâncias governamentais estaduais e municipais, sob a liderança do Ministério do Planejamento, mais precisamente, do economista João Paulo

---

<sup>10</sup> Optou-se por utilizar, nesta pesquisa, essa nomenclatura do PCH por ser a mais objetiva e utilizada em documentos e publicações. Vale ressaltar, contudo, a ocorrência de outras, especialmente quando se trata da fase que estava concentrada no Nordeste. A título de exemplo, em sua versão preliminar, é utilizado o nome “Programa Integrado de Reconstrução de Cidades Barrocas do Nordeste com sua Utilização para Fins Turísticos” (E.M 301-B/72, de 22/12/1972), posteriormente (E.M. 076-B, de 31/05/1973) não se vê mais o termo “Barrocas” e, sim, “Históricas”. Logo, quando anunciada a proposta de ampliação para alguns Estados do Sudeste, observa-se que o mesmo passou a ser chamado de Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas (E.M.024, de 02/02/1977) e, finalmente, na documentação consultada a partir de 1979, encontramos a versão mais enxuta, adotada nas linhas gerais deste trabalho. O termo “Restauração” por vezes também é encontrado em substituição à “Reconstrução”.

dos Reis Velloso, que esteve no cargo de Secretário de Planejamento, ligado diretamente ao Presidente da República, de 1969 a 1979.

A arquiteta Márcia Sant'Anna (2016) observa que O PCH surgiu e se desenvolveu como produto de uma confluência rara de mudança de paradigmas. De um lado, uma alteração significativa na orientação das políticas de preservação do patrimônio urbano no Brasil e, de outro, a retomada, em novas bases, do viés desenvolvimentista e integrado da política econômica e urbana do governo federal, então voltada para a eliminação de desigualdades regionais, para a desconcentração produtiva e demográfica e para o fortalecimento da rede urbana. Segundo a autora, o turismo surgiu, à época, como o ponto ideal para unir o aproveitamento econômico do patrimônio urbano ao desenvolvimento regional. Ou seja, como a atividade produtiva mais adequada para retirar do pântano da deterioração física e da estagnação econômica algumas cidades e suas regiões.

Dada a importância do PCH, em 2016 a USP publicou um volume dos Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material com um Dossiê reunindo diversas pesquisas e trabalhos acadêmicos (NASCIMENTO E MARINS; SANT'ANNA; CHUVA e LAVINAS; AGUIAR; CORRÊA; LEAL) com intuito de realizar um balanço desse Programa após 40 anos de sua implementação<sup>11</sup>.

A partir do estudo dessa publicação, é possível perceber que, seja pela conjectura histórico, político e econômica, seja pelo discurso do desenvolvimento aliado ao turismo, seja pelas estratégias de articulação de poderes para as tomadas de decisão e definição de prioridades de investimentos, qualquer semelhança com a recente proposta de uma Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial, não é mera coincidência. Daí a dúvida se veremos o futuro repetir o passado, um “museu de grandes novidades”, como cantou Cazuzza, haja vista a frustrada constatação em relação à perspectiva gerada em torno do turismo para alcançar os almejados benefícios mútuos aos envolvidos com e pelo patrimônio.

É o que aponta o estudo de Sant'Anna, ao revelar que a iniciativa não foi bem sucedida no sentido de garantir a preservação através do turismo, considerando sua atuação no nordeste:

[...] dos 22 projetos concluídos até 1976, apenas seis eram capazes de gerar os recursos para sua própria conservação, questão que não comparecia com peso nas avaliações e relatórios do PCH. De fato, ela só ocorrera mais tarde, quando ficou claro que o Estado era um péssimo

---

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/anaismp/issue/view/8973>

conservador. Tudo indica que o sucesso do programa no Nordeste estava mais vinculado às obras realizadas em importantes monumentos e aos significativos recursos financeiros destinados à preservação, do que propriamente aos seus resultados globais (ibid., p.228).

Os resultados da pesquisa de Sant`Anna também revelaram que até 1979, apenas 36% dos imóveis restaurados foram destinados ao uso turístico e cultural, na forma de centros de cultura, museus, pousadas, teatros, restaurantes típicos, etc. Além disso, do total de monumentos restaurados, apenas 20% geraram recursos para sua própria manutenção, o que é muito pouco para um programa que visava à restauração progressiva do patrimônio” (ibid., p.229), principalmente, se considerados os altos investimentos aplicados, os quais, ao fim e ao cabo, resultaram em benefícios efêmeros ou se concentraram em grandes empreiteiras.

Dessa maneira, apesar do já visível crescimento no número correspondente às entradas de turistas no Brasil<sup>12</sup>, de acordo com a referida pesquisadora, o discurso da gestão do Programa voltado para finalidades turísticas, com o passar dos anos, começou a enfraquecer, dando a entender que já era notável que a conservação das cidades históricas não seria resolvida apenas pelo incremento da atividade turística e procuraram consolidar novos critérios e normas para a aplicação dos recursos (op.cit., p.229). Esse panorama ilustra bem a afirmação de Benhamou, para quem “o patrimônio requer usos de grande valor para que seus custos de manutenção e de reabilitação sejam amortecidos, mas as atividades culturais são por natureza pouco rentáveis” (BENHAMOU, 2016, p.54).

Contudo, é válido reconhecer a louvável a contribuição do PCH para incentivar a criação ou fortalecer a organização de entidades estaduais e municipais para o tratamento de demandas relacionadas ao patrimônio cultural e seu uso turístico, bem como para a formação de recursos humanos e capacitação técnica, dados os cursos promovidos a partir de um convênio entre o IPHAN e a Unesco para a formação especializada em conservação e restauro, alguns dos quais existem ainda hoje e se consolidaram como importantes referências nesse campo<sup>13</sup>. Esses são alguns dos resultados do Programa identificados

---

<sup>12</sup> Aguiar (2006, p. 102), tendo como referência os Anuários da Embratur, ressalta que, em 20 anos, de 1968 a 1988, esse número saltou de 290.079 para 1.742.939, ou seja, houve um incremento de quase seis vezes.

<sup>13</sup> Flávia Brito do Nascimento (2016) aponta que entre 1972 e 1981, vários cursos foram realizados em São Paulo, Recife, Belo Horizonte e Salvador (Nascimento 2016). Na Bahia, essa foi a origem do Curso de Especialização em Restauração e Conservação de Monumentos e Conjuntos Históricos, atual Cece, e em Minas o curso desdobrou-se na criação, em 1980, do Centro de

pela pesquisa de Sandra Corrêa (2012), que também destaca números gerais sobre os projetos apoiados e recursos despendidos, os quais, ainda que com certa limitação, foram examinados especialmente com relação ao grau de descentralização da política, o desenvolvimento regional e a indução de novas práticas a partir da política de preservação do patrimônio cultural, conforme esclarece a autora (op.cit., p.202).

Corrêa também analisa os motivos que levaram à incorporação do PCH ao IPHAN em 1979, deixando, portanto, de ser objeto de uma gestão integrada. É interessante observar que esse processo ocorre concomitantemente a uma reformulação que esse Instituto passou nesse mesmo ano, marcada pela transição da gestão de Renato Soeiro (1967-1979) para a de Aloísio Magalhães (1979-1981) dentro das diretrizes do novo governo federal, sob o comando de João Figueiredo do partido ARENA, o último presidente a governar no período da ditadura militar.

Tal reformulação alterou a estrutura administrativa desse órgão que passou a contar com dois núcleos de atuação: uma secretaria de caráter normativo, a Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), e uma fundação de caráter operativo, a Fundação Nacional pró-Memória (FNPM), no qual a secretaria manteve as atribuições e poderes legais do Iphan, especialmente o poder de polícia, e a Fundação Nacional pró-Memória tornou-se seu braço executivo, conformando um sistema de gestão inovador e extremamente eficiente, de acordo com Fonseca (2005, p. 154): “Reuniam-se assim, numa só instituição, os recursos e o know-how gerencial do PCH, o prestígio e a competência técnica do Iphan e a visão moderna e renovadora do CNRC”.

A Exposição de Motivos 320/79, analisada por Corrêa (op.cit., p. 199) registra as justificativas da incorporação do PCH, a qual visava a garantir a continuidade das ações do Programa, estabelecendo a extensão do mesmo para todo território nacional através de entidades estaduais e municipais, de acordo com Eduardo Portella, então ministro da Educação e Cultura, e Antônio Delfim Netto, ministro chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, que assinaram esse documento.

Do ponto de vista conceitual, a EM 320/79 consolidou o que já vinha sendo defendido nos documentos internos do PCH, ou seja, que já não se tratava mais de um Programa para aproveitamento turístico do patrimônio cultural, mas sim um projeto de desenvolvimento urbano dos núcleos históricos:

---

Conservação e Restauração de Bens Culturais Móveis, o Cecor. Ambos seguem realizando atividades avançadas de ensino, extensão e pesquisa vinculados às respectivas Universidades Federais.

Dentro do enfoque atual, as intervenções em núcleos históricos podem ser realizadas a partir de duas óticas complementares: a econômica e a cultural. No primeiro caso, considera-se o núcleo como lugar produtivo, de intercâmbio e de reprodução do espaço econômico; no segundo caso, o núcleo é visto a partir de uma visão sociológica e cultural, como forma de uma linguagem urbana de integração entre os diferentes agentes sociais que, através da acumulação histórica, proporcionam à comunidade sinais de identidade (BRASIL, 1979, p. 2, apud. CORRÊA, 2012, p.200).

A referida pesquisadora destaca, ainda, que a EM 320/79 também adiciona o componente participação da população, ao passo que amplia o objetivo geral do Programa de “desenvolver um conjunto de ações integradas e organicamente estruturadas que objetiva identificar, documentar, proteger, classificar, restaurar e revitalizar bens do patrimônio cultural brasileiro” acrescentando a intenção de propiciar “à comunidade nacional melhor conhecimento, maior participação e o uso adequado desses bens”. Portanto, identificamos o ideal tão propagado atualmente da gestão participativa no contexto de debate similar que já movimentava a sociedade brasileira no final da década de 1970 e será de grande importância no período de redemocratização que se seguirá.

De outro trecho desse documento citado por Corrêa, observamos ainda preocupações muito pertinentes, as quais, conforme analisamos no segundo capítulo dessa tese, através dos casos dos destinos turísticos europeus que possuem sítios e bens reconhecidos como Patrimônio Mundial, assim como no caso brasileiro do centro histórico de Salvador (BA), que apresentamos adiante, no sexto capítulo, não foram suficientes para evitar que os temíveis problemas e conflitos populares ocorressem no âmbito da exploração econômica dos núcleos urbanos históricos.

(...) É grande a preocupação do Programa de que a revitalização da área, valorizando-a do ponto de vista imobiliário, não provoque a expulsão de sua população, em sua maioria de baixa renda e residente nestes locais. A formação de recursos humanos e a geração de empregos na área diretamente vinculada são encaradas como fundamentais à ação a ser desenvolvida. (BRASIL, 1979, p. 2; apud. CORRÊA, 2012, p. 200)

Com a transferência do PCH, Henrique Oswaldo de Andrade, que vinha coordenando o Programa na Seplan/PR, é transferido para o Iphan e seguiu na coordenação do mesmo até 1985, quando então pediu transferência ao Ministério de Desenvolvimento Urbano. Com a saída de Andrade e plenamente integrado ao sistema que definia a política de preservação do patrimônio cultural brasileiro, o PCH entrou

numa fase em que se constituía em uma ação dessa política, mas com abordagens e instrumentos bastante diferenciados e não mais em um programa específico.

Com o passar dos anos outros programas foram empreendidos posteriormente pelo IPHAN e que de alguma maneira consideravam o potencial do turismo cultural para a dinamização do patrimônio, como o Monumenta, criado no ano 2000 e realizado pelo Ministério da Cultura, por meio desse Instituto, com o apoio da UNESCO e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), além da parceria entre governos federal, estadual e municipal.

O objetivo do Monumenta era “preservar áreas prioritárias do patrimônio histórico e artístico urbano”, de acordo com “projetos que viabilizassem as utilizações econômicas, culturais e sociais das áreas em recuperação no âmbito do projeto”. Nessa direção juntamente com o turismo cultural, o termo sustentabilidade passou a ser usado, prevendo, assim, a rentabilidade financeira, a geração de empregos, novos usos, a ativação da economia das cidades e a capacitação da mão de obra.

Posteriormente foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), iniciado em 2007 e ainda hoje em curso, trata-se de uma iniciativa do Governo Federal coordenada pelo Ministério do Planejamento que promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do Brasil. Em 2013, de forma até então inédita na história das políticas de preservação, o Ministério do Planejamento autorizou a criação de uma linha destinada exclusivamente aos sítios históricos urbanos protegidos pelo Iphan, dando origem ao PAC Cidades Históricas, com o objetivo requalificar essas cidades e estimular usos que garantam a combinação do desenvolvimento econômico com o cultural e o social, bem como o fomento do desenvolvimento de cadeias produtivas locais.

De acordo com o exposto, é possível observar que o discurso em torno do turismo cultural promovido pelas anteriormente mencionadas missões da Unesco, especialmente a de Parent, embora não tenha provocado rupturas no âmbito das práticas institucionais focadas na conservação dos bens culturais no Brasil, contribuiu para possibilitar a entrada de novas questões em torno uso turístico do patrimônio, por vezes discutidas, defendidas e até mesmo combatidas no debate empreendido pelo corpo técnico brasileiro, especialmente pelas destacadas atuações do IPHAN, ao longo da sua trajetória.

Apesar das mencionadas mudanças estruturais e de atualizações conceituais pela Constituição Federal de 1988, o texto do Decreto-Lei 25 de 1937 se manteve intacto, inclusive permanece o mesmo até os dias atuais, tendo o Instituto consolidado princípios

e refinado conceitos ao longo de décadas através de outros instrumentos legais, como o Decreto n. 3551, de 4 de agosto de 2000, que institui o registro de bens culturais de natureza imaterial e cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial, e a Portaria nº 375/2018, que institui a política de Patrimônio Material do IPHAN.

Semelhante ocorre com a estrutura do texto da Convenção, a qual permanece a mesma desde 1972, mas aceita gradativamente melhorias nos princípios e procedimentos por meio de documento atualizado periodicamente, denominado Diretrizes Operacionais. A propósito, Machado (2021, p.8), observa que tal evolução conceitual e de métodos de aplicação têm correspondências e muitas simetrias com a política de preservação no Brasil.

Nesse percurso, não poderíamos deixar de conferir especial atenção ao envolvimento desse Instituto nos projetos relacionados à Convenção da Unesco para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, realizada em 1972 em Paris – França. Como já evidenciado, os efeitos que o título de Patrimônio da Humanidade / Patrimônio Mundial gera sobre o movimento turístico, notadamente atuando como uma “chancela” para o que se refere à atratividade e à visitação, faz da lista que reúne os sítios que conquistam tal reconhecimento dessa Organização, a face mais visível e uma ótima estratégia de comunicação e marketing turístico no que diz respeito ao patrimônio.

Tal envolvimento, obviamente, se intensificou após a ratificação de dita Convenção pelo Brasil, a qual se deu somente em 1978. A partir de então, foram mobilizados esforços em diversas frentes para apresentar candidaturas brasileiras ao título, sendo que até 1988, foram encaminhadas sete, das quais foram aprovados seis bens culturais e um natural. O primeiro foi Ouro Preto (1980), seguido por Olinda (1983), Missões Jesuítas Guarani (1983/84), Salvador e Santuário Bom Jesus de Congonhas (1985), que são marcos inequívocos do período colonial. Em 1986, foi registrado o primeiro bem natural, o Parque Nacional do Iguaçu, e em 1987, Brasília, a primeira representante do Movimento Moderno, um marco na história da própria Convenção. Dos projetos dessas candidaturas, apenas o de Brasília não teve autoria do IPHAN em sua origem, tendo partido de uma iniciativa do governo do Distrito Federal, de acordo com Machado (2021, p.9), o que novamente viria ocorrer dez anos depois, com a candidatura do centro histórico de São Luís do Maranhão.

Outros casos de iniciativa externa ao IPHAN citados pela referida autora, são o do Parque Nacional da Serra da Capivara, cujo processo foi liderado por uma organização não governamental, a Fundação do Homem Americano, e o do centro histórico de



Diamantina, inscrito em 1999, o qual teve a mobilização e a participação social como ponto de partida para sua candidatura, por sua vez foi acolhida pelo governo municipal que atuou como protagonista de todo o processo de reconhecimento. Em todos os casos, estando à frente ou não, o IPHAN esteve envolvido prestando assessoria técnica, disponibilizando acesso aos seus arquivos, entre outros tipos de apoio.

Como sabemos experiência brasileira nesse âmbito da Unesco segue ativa até os dias atuais, a propósito, inspirando a conformação do objeto de pesquisa dessa tese, uma inédita política nacional de gestão turística do Patrimônio Mundial, pautada nos princípios de integração e articulação interministerial / interinstitucional difundidos há mais de cinquenta anos por Parent, os que não eram aplicados desde que o PCH foi incorporado ao IPHAN, como comentamos há pouco.

Para Machado (op.cit., p.7), “a aplicação da Convenção é valiosa não apenas para destacar locais excepcionais, mas por contribuir para a formulação de uma política patrimonial consistente nos países signatários”. A experiência brasileira mostra que a presença de um bem na Lista do Patrimônio Mundial amplia o compromisso com a preservação, pois os governos se sentem mais cobrados quando solicitados a defender os valores da nacionalidade diante de um coletivo internacional.

Outro efeito já observado é o empoderamento das comunidades locais e movimentos preservacionistas, que usam a Convenção para pressionar os governos quando necessário. Essa pressão é eficiente tendo em vista que o artigo 4º desse instrumento, já mencionado no primeiro capítulo, o qual estabelece que cada Estado-parte da Convenção reconhece que lhe compete identificar e envidar esforços, tanto com recursos próprios como, se necessário, mediante assistência e cooperação internacional, para proteger, conservar, valorizar e transmitir às gerações futuras o patrimônio cultural e natural situado em seu território, especialmente aqueles que possuem valor universal excepcional.

Portanto, diferente das recomendações resultantes de reuniões de especialistas, como os de Icomos ou de conselhos, uma convenção implica responsabilidades legais para os estados signatários. Por esta razão, ele precisa ser ratificado, ou seja, internalizado no ordenamento jurídico nacional. No caso do Brasil, essa internalização corresponde ao Decreto nº 80.978, de 12 de dezembro de 1977, o qual determina que a Convenção em questão “seja, com a mesma reserva, executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém”.

Logo, a obsessiva importância que muitas vezes é atribuída à lista de bens notáveis visando atração e visitação turística, subverte o enorme potencial que a Convenção possui como um gatilho para mobilizar diversos atores sociais no processo de preparação de uma candidatura ao título, como uma forma de ampliar e aplicar a noção de gestão participativa, como estímulo para melhorias das condições e para a harmonização dos instrumentos e das práticas de preservação do patrimônio cultural. Dada subversão não raro provoca nas comunidades locais um sentimento de exclusão ao invés de pertencimento, como podemos observar no caso de Veneza, bem como de cidades brasileiras, a exemplo das pichações em Ouro Preto com as mensagens “Patrimônio da Humanidade Elitista” e “A cidade é da Humanidade, mas não da Comunidade”, abordadas no artigo de Estevão-Rezende e Azevedo (2020).

O Brasil, entretanto, como vimos, fez a opção por canalizar o referido potencial integrador para o turismo na medida em que mobilizou esforços para a elaboração e implementação da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial, o reduzido a um inciso de um artigo da Política Nacional de Turismo, que o subordina especificamente aos segmentos turísticos cujos atrativos são considerados, no âmbito da Convenção da Unesco, excepcionais bens culturais e naturais brasileiros de valor universal. Ainda assim, se vê agora diante de uma chance inédita de otimizar toda essa engrenagem em prol da valorização e preservação do seu patrimônio em âmbito global e de gerar novas oportunidades para as comunidades e demais atores sociais envolvidos nesse movimento.

No entanto, o momento atual do país é de perplexidade e incerteza diante, não somente de uma crise econômica e sanitária agravada pela pandemia do covid-19, mas, principalmente, política, dada a liderança em curso que nega a história, despreza a Ciência e a Cultura, visa a economia acima de tudo e rejeita qualquer ideal de humanidade. Uma organização como a Unesco, dedicada aos ideais do espírito, aos projetos de futuro, às ideias de “patrimônio comum”, “diálogo” e “diversidade”, parece não ter lugar em um ambiente tão dissolvente, nessa “espécie de seita”.

O que relativamente tranquiliza, no que diz respeito à política patrimonial, é o fato de ela ter sido historicamente poupada, e de certa forma até valorizada, durante os períodos autoritários, por ser, em sua versão mais tradicional, um ideal de nacionalidade que agrada aos mais conservadores, conforme analisa Machado (2021, p.12). Mesmo assim, o que parece manter o país ancorado à ONU e à Unesco não são os valores e princípios dessas organizações, em claro confronto com as ideias predominantes no

Brasil, mas o medo das consequências econômicas que um isolamento ainda maior poderá trazer.

A esperança pode estar na contribuição que a pressão internacional poderá dar para conter eventuais distúrbios, dada a institucionalidade da Convenção, internalizada pelo direito nacional. E a mobilização social parece continuar sendo o melhor caminho para fazer valer esse direito e proteger o valor universal do “patrimônio comum”.

#### 4. ARTICULAÇÕES DISCURSIVAS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TURÍSTICA DO PATRIMÔNIO MUNDIAL

Um musical na *Broadway* em que Carmen Miranda, personagem protagonista, teria o corpo “congelado” após a sua morte e “descongelado” nos dias de hoje, narrando a história da música brasileira. Uma “Arena Brasil” com uma grande mostra sobre o país, com direito a “réplica do Palácio do Planalto com um modelo vestido com o dragão da independência” em Miami. Histórias em quadrinhos com aventuras do Mickey e da Minnie pelo Brasil, de modo a estimular a curiosidade de crianças e “estimulá-las a convencer os seus pais a visitarem os estados brasileiros”. Uma “Casa do Brasil” em Orlando para a venda de produtos nacionais em parques temáticos como os da Universal Studios. Anúncios sobre destinos turísticos na Times Square, em Nova York, e propagandas em ligas esportivas como NBA (National Basketball Association), entre outras ações nos Estados Unidos. Uma produção cinematográfica que pretende ir “Além do Paraíso” na costa nordestina, estrelada por Sharon Stone no papel de uma arqueóloga que está à procura do tesouro do Imperador Constantino, escondido no Brasil. Um *reality show* com artistas internacionais confinados em diferentes casas brasileiras.

Parece ficção ou delírio, porém trata-se de alguns dos projetos previstos no plano estratégico da Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo – Embratur, conforme registrou o jornal *O Globo*<sup>1</sup>, enquanto ainda buscávamos conter a consternação inevitável ante a posse do novo chefe do governo brasileiro (que inclusive apoiou tal iniciativa) após as eleições presidenciais de 2018 marcadas por uma democracia já severamente fragilizada e avariada, conforme observam Jorge Chaloub, Pedro Lima e Fernando Perlatto (2018, p.6):

No quadro constituído por um golpe parlamentar; pela prisão da maior liderança oposicionista, pelo crescente protagonismo dos militares na política nacional amplificado com a intervenção militar no Rio de Janeiro a partir de fevereiro de 2018; pelo assassinato de Marielle Franco, vereadora negra e lésbica eleita pelo PSOL, militante de

---

<sup>1</sup> O GLOBO. De Sharon Stone a modelo fantasiado de dragão da independência, plano da Embratur prevê até HQ do Mickey. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/de-sharon-stone-modelo-fantasiado-de-dragao-da-independencia-plano-da-embratur-preve-ate-hq-do-mickey-24216163>

esquerda, dos direitos humanos e voz ativa contra a militarização da vida (assassinato cujos mandantes e executantes ainda não foram desvendados enquanto escrevemos estas linhas, em dezembro de 2018<sup>2</sup>) – é neste quadro que Jair Bolsonaro se sagra presidente do Brasil (CHALOUB, LIMA e PERLATTO, 2018, p.18).

Dessa maneira, os citados historiadores narram a tomada do governo brasileiro pela direita radical em curso, através do Partido Social Liberal (PSL), após 14 anos do Partido dos Trabalhadores (PT) no poder, passando por uma polêmica transição pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) através de Michel Temer, que assumiu a presidência sem ser eleito diretamente para o cargo, em agosto de 2016, após impeachment da titular do PT, Dilma Rousseff, que estava em seu segundo mandato, iniciado em 2015. Começava, assim, a liderança bolsonarista com o apoio de militares, empresários, evangélicos, financistas, ruralistas, industriais, entre outros que se encontram na linha de frente das decisões de seu governo, o qual, obviamente, não contemplam ou não representam os negros, os indígenas, as culturas populares, os ambientalistas, as mulheres, os não evangélicos, os que recebem até dois salários mínimos.

Mal o novo líder se apossou do Palácio do Planalto para disparar seus primeiros discursos oficiais, já era possível ouvir ressoar o propósito de integrar o patrimônio cultural ao turismo como estratégia para garantir sua preservação e impulsionar o desenvolvimento sustentável na narrativa política do recém empossado presidente. A agenda política bolsonarista que naquele momento era inaugurada, dava destaque e status de prioridade para tal proposta, incluindo-a entre as 35 metas definidas para os 100 primeiros dias de seu mandato, sob o título de “Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial”.

Logo veremos que a pesquisa empreendida para compreender o processo de formulação dessa política nos remeteu novamente ao ano de 2015 quando o Brasil estava em destaque no cenário turístico internacional devido a repercussão de grandes eventos como a Copa do Mundo FIFA 2014, a Jornada Mundial da Juventude, os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 e, ao mesmo tempo, se apropriava de uma série de esquemas discursivos inspirados na Agenda 2030 e no padrão de sustentabilidade da OMT e da Unesco analisado no primeiro capítulo.

---

<sup>2</sup> Tampouco até a escrita desta tese.

Foi nesse contexto que compreendemos ter sido o “começo relativo” do que viria ser a concretização de tal meta, por meio do Decreto 9.763 de 11 de abril de 2019. Afinal, aprendemos com Foucault a não nos iludir com o mito das inaugurações, das origens, das invenções absolutas, dado que um processo de formação discursiva é, inexoravelmente, um lugar onde se entrecruzam filiações a memórias e retomadas que sempre deslocam sentidos.

Através do citado instrumento, “com vistas a desenvolver, a ordenar e a promover os segmentos turísticos relacionados com o Patrimônio Mundial Cultural e Natural do Brasil - Patrimônio Mundial” (DECRETO 9.763), foi regulamentado o disposto no inciso XI do caput do art. 5º da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que estabelece as normas da Política Nacional de Turismo, em sintonia com duas outras propostas prioritárias para o setor - a de melhorar o ambiente de negócios do turismo para aumentar a participação e a atração de investimentos privados ao Brasil e a de publicar uma instrução normativa para possibilitar concessões que viabilize a implantação turística de áreas da União com potencialidade para o desenvolvimento sustentável do turismo”<sup>3</sup>.

E, assim, foi ativado o alarme para a temida relação entre discurso e exercício de poder sobre a qual nos atentou Foucault, como se estivéssemos diante do momento exato descrito pelo filósofo como o salto do ato ritualizado do discurso para o que o próprio enunciado produz, para “seu sentido, sua forma, seu objeto, sua relação a sua referência” (1996, p.15), no caso, para legitimar as mudanças nas práticas dos governantes para com os governados e o seu patrimônio cultural, impulsionadas pelas transformações históricas e materiais que as conformam.

Seria curioso, se não fosse trágico, a constatação da total inversão nos deslocamentos dos enunciados políticos para as práticas de gestão turística do patrimônio cultural em curso no atual Governo Federal do Brasil, de modo geral, e no Centro Histórico de Salvador, conforme veremos nos capítulos seguinte, tal como vimos nos anteriores quando analisamos o contexto europeu (reservadas as devidas dimensões, esferas, proporções, fluxos, etc.), por meio de outros discursos emergentes, sobretudo, da mídia e da academia.

Imbuídos, pois, por aquela mesma inquietação e inerente incômodo que pairam sobre a permanência e a compulsiva reprodução do discurso em tela, como “coisas ditas

---

<sup>3</sup> Meta cumprida por meio da publicação da Portaria Interministerial nº. 151 de 10 de abril de 2019.

uma vez e que se conservam, porque nelas se imagina haver um segredo ou uma riqueza” (op.cit., p.22), é que prossequimos com a análise proposta mirando o poder e o controle que o mesmo põe em jogo, conforme as circunstâncias políticas bem determinadas pela história do presente.

#### 4.1 A celebração do objeto

Celebrando os primeiros 100 dias do seu governo, o presidente da República, Jair Bolsonaro, assinou no dia 11 de abril de 2019 o decreto que institui a Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial Natural e Cultural, reafirmando a ação como o cumprimento de uma meta prioritária outrora anunciada, “com o objetivo de melhorar o ambiente de negócios do setor e potencializar a atração de investimentos para o Brasil”<sup>4</sup>, país que possui, ao todo, 23 patrimônios mundiais<sup>5</sup> reconhecidos pela Unesco, por meio do Comitê do Patrimônio Mundial.

Noticiado na página oficial do Mtur na internet, o Decreto n.9763 é apresentado como resultado de uma parceria deste ministério com os da Cidadania (ao qual estava então subordinada à Secretaria Especial de Cultura, remanescente do extinto MinC), do Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional, com apoio do Instituto Brasileiro do Turismo (Embratur), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

---

4 MTUR. Brasil ganha Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio. <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/brasil-ganha-politica-nacional-de-gestao-turistica-do-patrimonio-mundial-cultural-e-natural>. Acesso em: 20 fev 2021.

5 Fazem parte dessa lista 16 sítios culturais brasileiros, dos quais sete são cidades históricas, dois são conjuntos arquitetônicos urbanos, três correspondem a sítios arqueológicos (dois deles em áreas urbanas) uma cidade moderna, duas paisagens culturais urbanas e um sítio misto (cultural e natural). A saber: Brasília (DF), Cais do Valongo (RJ), Centro Histórico de Goiás (GO), Centro Histórico de Diamantina (MG), Centro Histórico de Ouro Preto (MG), Centro Histórico de Olinda (PE), Centro Histórico de São Luís (MA), Centro Histórico de Salvador (BA), Conjunto Moderno da Pampulha, em Belo Horizonte (MG), Missões Jesuíticas Guaranis (RS), ruínas de São Miguel das Missões (RS), Parque Nacional Serra da Capivara (PI), Praça São Francisco (SE), Paisagens cariocas entre a montanha e o mar (RJ), Parati e Ilha Grande (RJ), Santuário do Bom Jesus de Matozinhos (MG) e Sítio Roberto Burle Marx (RJ). Considerados patrimônios mundiais naturais são 7: o Complexo de Áreas Protegidas do Pantanal (MT e MS), o Complexo de Conservação da Amazônia Central (AM), a Costa do Descobrimento - Reservas da Mata Atlântica (BA e ES), Ilhas Atlânticas - Fernando de Noronha e Atol das Rocas (PE e RN), Parque Nacional do Iguaçu (PR), Reservas da Mata Atlântica (PR e SP), Reservas do Cerrado e Parques Nacionais da Chapada dos Veadeiros e das Emas (GO).

De acordo com as informações ali publicadas, o MTur é o responsável pela coordenação de um Comitê Interministerial de Gestão Turística do Patrimônio Mundial o qual deverá propor, monitorar e avaliar as ações relacionadas às ações previstas no texto no tocante à atividade turística voltada ao Patrimônio Mundial, bem como no Plano Nacional de Turismo 2018-2022, que definiu como uma de suas estratégias “promover a valorização do patrimônio cultural e natural para visitação turística”. A justificativa é que o aprimoramento da gestão turística dos sítios culturais e naturais brasileiros declarados Patrimônio Mundial “fomenta a estruturação de destinos turísticos, de forma a torná-los autossustentáveis, melhorando o ambiente de negócios e adequando-os à dinâmica atual da atividade turística, com maior integração entre instituições governamentais, iniciativa privada e a sociedade”<sup>6</sup>.

Com o título “Brasil ganha Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio”, a notícia reproduz a declaração do então ministro do Turismo, Marcelo Álvaro Antônio<sup>7</sup>:

Esta entrega do governo brasileiro à sua população representa um marco na valorização e preservação de nossos patrimônios naturais e culturais. Somos o oitavo país em atrativos culturais do mundo e precisamos saber aproveitar melhor nossos potenciais para atrair cada vez mais visitantes estrangeiros e também estimular mais brasileiros a conhecerem as belezas de nosso país.

Ao passo que é apresentado como uma “doação”, deduzimos de antemão que o caminho percorrido para tramitar tal Decreto se deu em uma via de mão única, sem trocas com a população para a qual foi entregue como algo posto, previamente determinado e juridicamente respaldado, legitimando o exploração do patrimônio brasileiro de “excepcional valor universal” a serviço dos turistas em nome de sua “preservação e promoção”; visando a “valorização e fomento ao turismo, de forma sustentável, o aprimoramento da gestão turística e da oferta de produtos e serviços turísticos associados aos Patrimônios Mundiais, como destinos patrimoniais de primeira ordem”<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Op. cit.

<sup>7</sup> Op. cit.

<sup>8</sup> Op.cit.



De acordo com o MTur, para a implementação da política poderão ser usados recursos do Orçamento Geral da União (OGU); do Prodetur+Turismo<sup>9</sup>; do Fundo Geral de Turismo (Fungetur); linhas de créditos de bancos e instituições financeiras; recursos alocados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios ou provenientes de organismos e entidades nacionais e internacionais, entre outros.

Além disso, possuem o apoio de instituições como o SEBRAE que mesmo antes da publicação do Decreto em questão vem atuando junto em uma série de ações como seminários de orientação para órgãos públicos e privados sobre as linhas de financiamento para o turismo; portfólios de oportunidades para atração de investimentos (mapeamento de oportunidades de negócios, parcerias público-privada e estudos de viabilidade econômica das oportunidades de negócios identificadas); participação em feiras nacionais e internacionais de promoção turística e atração de investimentos; apoio a projetos de revitalização de espaços turísticos e de ocupação criativa de espaços públicos; bem como campanhas nacionais e internacionais de promoção turística; entre outros<sup>10</sup>.

Assim destacada a importância e as intenções da nova política nos discursos do Ministério do Turismo com evidente foco econômico pelo viés do turismo, ignora-se por completo o primeiro princípio que abre o texto da Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural - à qual o objeto do Decreto em pauta está submetido juridicamente - justificando a importância desse instrumento internacional frente à constatação que

[...] o patrimônio cultural e o patrimônio natural estão cada vez mais ameaçados de destruição, não apenas pelas causas tradicionais de degradação, mas também pela evolução da vida social e econômica que as agrava através e fenômenos de alteração ou de destruição ainda mais importantes (UNESCO, 1972, p.1).

---

<sup>9</sup> O PRODETUR+Turismo é um Programa do Ministério do Turismo que teve início no Nordeste em 1995 e em 2010 foi ampliado para todo país. É apresentado como uma forma de apoio aos setores público e privado do turismo, ao acesso a recursos provenientes de financiamentos nacionais e internacionais para viabilizar a execução de projetos de estruturação do turismo, como uma das medidas para o desenvolvimento, fomento e investimentos no Setor Turismo, gerando empregos, renda e inclusão social. Atualmente está passando por uma reformulação. Disponível em: <<http://www.prodetur.turismo.gov.br/>>. Acesso em: 10 out 2021.

<sup>10</sup> <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/brasil-ganha-politica-nacional-de-gestao-turistica-do-patrimonio-mundial-cultural-e-natural>

Igualmente, a inaugurada Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial, considerando que é a primeira no Brasil a se dedicar a tal objeto, despreza os compromissos firmados pelo país no Artigo 5º da Convenção “com o fim de assegurar uma proteção e conservação tão eficazes e uma valorização tão ativa quanto possível do patrimônio cultural e natural situado no seu território”, entre os quais vale destacar o primeiro: “Adoptar uma política geral que vise determinar uma função ao patrimônio cultural e natural na vida coletiva e integrar a proteção do referido patrimônio nos programas de planificação geral” (UNESCO, 1972, p.3).

Sob a perspectiva do que foi ali negligenciado, nos questionamos de que forma tal Política poderá moldar a realidade dos sítios brasileiros patrimônios mundiais, ao passo que a mesma estabelece as diretrizes que irão canalizar recursos públicos para interesses específicos, dominar territórios, patrimônios culturais e as relações neles (e com eles) estabelecidas, haja vista a guinada da “política geral” visando a “vida coletiva” para uma política de turismo que visa “segmentos turísticos” relacionados com o Patrimônio Mundial do Brasil. Inspirados em Foucault, esse questionamento motivou o empreendimento crítico e genealógico da formação discursiva que conformou o processo de elaboração do respectivo Decreto ao qual nos dedicaremos a seguir, partindo do ensinamento foucaultiano de que “a diferença não é tanto de objeto ou de domínio, mas, sim, de ponto de ataque, de perspectiva e de delimitação” (FOUCAULT, 1996, p.67).

#### 4.2 A pesquisa:

Como observou Michel de Certeau (1982), na história tudo começa com o trabalho de pôr à parte, de reunir, de transformar em documentos certos objetos distribuídos de outro modo. Por isso, o trabalho do historiador produz sentidos e “monumentaliza” os documentos, já que a sua leitura compreende que ele “não é qualquer coisa que fica por conta do passado; é um produto da sociedade que o fabricou segundo as relações de forças que aí detinham o poder” (Le Goff, 1992, p. 545).

Daí, dada a importância conferida à Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial pelo atual Governo, entendemos a necessidade de contextualizar o Decreto 9.763, como buscamos fazer acima e seguiremos fazendo, atentando-nos às condições de sua produção histórica. Como todo documento, o tratamos como uma “montagem” (op.cit., p. 548), à qual tentamos desmontar, demolir, desestruturar e

analisar a sua construção e a sua intencionalidade inconsciente, o discurso subterrâneo que lhe está subjacente, as redes discursivas que demonstram o fato de que ele resulta do esforço de articulações políticas aliadas a grandes empreendedores imobiliários e financistas para impor ao futuro - voluntária ou involuntariamente – determinados uso do patrimônio brasileiro, cujo valor é reconhecido internacionalmente.

Para tanto, empreendemos uma pesquisa documental direcionada especialmente aos arquivos e canais de acesso a informações do Ministério do Turismo e do IPHAN, visto que entre eles se dão os pontos centrais da articulação discursiva em torno do turismo associado ao patrimônio cultural como estratégia para o desenvolvimento aliado à preservação. Embora compreendemos que a cultura e a natureza são intrínsecas e que certamente enriqueceria ainda mais a análise ampliar a pesquisa para os demais ministérios e institutos envolvidos com o patrimônio natural, essa opção se fez necessária para manter o foco da tese em dita articulação.

Dito isso, ao seguir os caminhos de pesquisa ali disponibilizados, nos deparamos com os Processos nº 72031.003001/2017-14 e nº 01400.013490/2018-00 encontrados no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que integra o Processo Eletrônico Nacional (PEN), criado a partir do Decreto no 8.539, de 8 de outubro de 2015, que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. O SEI foi desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) e permite a produção, a edição, a assinatura e o trâmite de documentos dentro do próprio Sistema, além de possibilitar a atuação simultânea de diversas unidades governamentais em um mesmo processo, ainda que distantes fisicamente, reduzindo o tempo de tramitação das atividades e promovendo maior eficiência administrativa.

O Ministério do Turismo e o extinto Ministério da Cultura passaram a utilizar o SEI em 2017 e justamente neste ano foram abertos e tramitados respectivamente os processos supracitados para a elaboração da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial Natural e Cultural, de modo que a documentação de interesse para analisar o discurso produzido para embasar tal política está concentrada ali e por meio de tal sistema foi acessada ofícios, memorandos, avisos, notas técnicas, parecer jurídico, exposição de motivos interministerial, protocolo de intenções, minutas, portarias, entre outros complementares).

Antecedentes (acórdãos e relatório de auditoria) aos quais se referem alguns dos documentos analisados, entretanto, foram localizados a partir de pesquisa empreendida

por meio de um aplicativo de Pesquisa Integrada do Tribunal de Contas da União (TCU) e direcionados para o Processo n. 030.814/2015-4 - Relatório de Auditoria<sup>11</sup> gerado pela unidade técnica da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesen), disponível no aplicativo Conecta TCU.

Visando o empreendimento crítico e genealógico sobre a produção discursiva conduzida através desse material, cuja motivação esclarecemos anteriormente, expandimos a análise sobre o processo de formulação da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial dentro de uma série de acontecimentos e estratégias de articulação que perpassaram o debate em torno da necessidade de tal política. Faz parte dessa série o Seminário Internacional sobre Gestão de Sítios Culturais do Patrimônio Mundial no Brasil, realizado em agosto de 2018, na cidade de Goiás (GO), durante o qual foi firmado o Compromisso de Goiás e o Protocolo de Intenções, sendo que o segundo foi determinante para a escolha de vincular tal Política à já existente Política Nacional de Turismo pela via de um decreto. Como essa decisão se formou no campo do discurso, para responder a que anseios, como esse se modificou e se deslocou, que força exerceu efetivamente, em que medida foi contornado em sua prática, são algumas das questões que buscamos compreender.

Também compõem essa série as cinco primeiras edições do Encontro Brasileiro das Cidades Históricas Turísticas e Patrimônio Mundial - promovidas pela Organização das Cidades Brasileiras Patrimônio Mundial (OCBPM) / Confederação Nacional de Municípios (CNM), envolvendo IPHAN, Mtur, Unesco, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), SEBRAE, entre outras instituições interessadas. Desses encontros resultaram Cartas que expõem os objetivos, as estratégias, as ações definidas pelos gestores municipais das cidades interessadas conformando uma agenda com propostas estruturantes e prioritárias que, como veremos, exerceram forte influência sobre o processo em análise.

A continuidade dessa sequência, que se dá com a sexta e a sétima edição dos encontros promovidos pela OCBPM, será retomada no próximo capítulo, considerando que se deu posteriormente à publicação do Decreto 9.763, em 2019, sendo que a sexta ocorreu juntamente com o Seminário Internacional Patrimônio + Turismo realizado em Porto Alegre, durante o qual foram celebrados o Ano do “Patrimônio + Turismo” e o Programa Revive implementado em parceria com Portugal. Já a sétima, ocorreu em

---

<sup>11</sup> Processo encerrado em 14 de fevereiro de 2019. Motivo: Cumprimento de objetivo.

Salvador (BA), cidade cujo centro histórico selecionamos para evidenciar as contradições do uso, aplicação, atuação e coerção dos enunciados que conformam o discurso do turismo como indutor do desenvolvimento aliado à preservação e à sustentabilidade.

Todos os documentos analisados e citados estão disponíveis para acesso através dos respectivos *links* no Quadro-síntese (Apêndice).

#### 4.3 Da Auditoria do Tribunal de Contas da União

A análise dos documentos levantados nos levou a um Relatório de Auditoria realizada pela SecexDesen<sup>12</sup> no período de 5 de novembro de 2015 a 30 de junho de 2016, no Ministério do Turismo, à época sob o comando de Marx Beltrão, advogado e deputado federal filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), nomeado pelo então Presidente da República Michel Temer, advogado e político filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Quem assinou como relator do trabalho, cujos encaminhamentos foram à votação no TCU em 7 de dezembro de 2016, foi o ministro Vital do Rêgo, político formado em medicina e direito que já transitou em diversos partidos e desde 2014 integra esse Tribunal com o apoio do mesmo partido do citado presidente do Brasil.

Conforme instrução dessa Secretaria esse documento foi estruturado pelo seguinte Sumário: “Gestão Federal dos Sítios ou Conjuntos Declarados Patrimônio Mundial da Humanidade. Destinos Turísticos Mal Aproveitados. Infraestrutura Deficiente. Gestão ineficiente. Inexistência de política nacional. Recomendação. Ciência”. Nele consta uma informação sobre o que supomos ter sido o primeiro registro oficial, em âmbito governamental, do processo de articulação para a elaboração da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial Natural e Cultural, o qual faz menção ao contexto dos grandes eventos esportivos mundiais que o Brasil sediou entre 2014 e 2016.

Tal informação foi retirada da introdução do referido relatório quando o mesmo trata dos antecedentes da auditoria em questão, a qual teria sido solicitada a partir da comunicação proferida pelo Ministro do TCU Augusto Nardes, na sessão plenária de 18 de março de 2015, seguida de uma solicitação direcionada ao citado Ministro Vital do

---

<sup>12</sup> Através de uma equipe formada pelo então secretário, Fernando Dorna, e do anterior, Adalberto Vasconcelos, do diretor Cláudio Lisboa e dos auditores Paulo Martins, Guilherme Roth, Charles Cezar, Alberto Rios Junior, Francisco Giusepe Martins e Daniele Borges. Tal equipe é citada e parabenizada pelo relator, na página 44.

Rêgo, para “avaliar a alocação dos recursos federais descentralizados aos municípios, verificando as prioridades estabelecidas, em especial para aqueles que abrigam os sítios ou conjuntos declarados patrimônio mundial pela Unesco” (AUDITORIA TC 030.814/2015-4). Foi assim reportada:

Com a realização de grandes eventos de repercussão internacional, como a Copa do Mundo FIFA 2014, a Jornada Mundial da Juventude, os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, o Brasil vem ganhando destaque cada vez maior no cenário turístico mundial, ultrapassando destinos mais tradicionais e angariando divisas. Nessa nova conjuntura, o governo federal desempenha papel fundamental, pois a Constituição Federal estipula, no art. 180, que compete à União, juntamente com os demais entes federados, promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico. [...] Para tanto, “incumbe ao governo transferir recursos para ações voltadas ao fortalecimento da infraestrutura turística das cidades que sediam os eventos e recebem os turistas, o que atrai a competência desta Corte de Contas para a fiscalização e controle do emprego desses recursos públicos”.

Nardes possui formação em Administração e fez pós graduação em Genebra, Suíça, em Estratégia do Desenvolvimento. Iniciou sua carreira política como vereador pelo Arena<sup>13</sup>, na década de 1970. Foi deputado estadual pelo Partido Democrático Social entre 1986 e reeleito em 1990 já pelo Partido Progressista Renovador. Em 2015 foi relator da análise que resultou na histórica rejeição das contas presidenciais (a primeira desde o Governo Getúlio Vargas) do processo de impeachment da então presidente Dilma Rousseff (PT).

Sua proposta foi acolhida pelo ministro Rêgo que a submeteu ao plenário no dia 3 de junho de 2015, tendo sido aprovada pelo Despacho de 28 de outubro do mesmo ano, quando foi então encaminhada para a condução pela SecexDesen que, como já informado, assumiu o trabalho de auditoria. Ao expor sobre a metodologia utilizada, o relator informa que, ainda durante a fase de planejamento, foram realizadas diversas reuniões com gestores e técnicos da Unesco, MTur, Embratur, IPHAN, Instituto Chico Mendes de Preservação da Biodiversidade (ICMBio), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Controladoria Geral da União (CGU).

Na ocasião, o objeto fiscalizado foi identificado em torno das localidades que abrigam os dezenove sítios ou conjuntos que até então o Brasil possuía declarados

---

<sup>13</sup> Aliança Renovadora Nacional (ARENA) foi um partido político brasileiro criado em 1965 com a finalidade de dar sustentação política à ditadura militar instituída a partir do Golpe de Estado no Brasil em 1964.

Patrimônio Mundial pela Unesco<sup>14</sup>. Os 7 elementos do Brasil inscritos na Lista do Patrimônio Cultural Imaterial não foram contemplados pelo trabalho dos auditores e, portanto, não estavam no foco do arranjo institucional responsável pela gestão e a alocação de recursos federais para a finalidade em questão.

A respeito dos métodos utilizados e limitações metodológicas, descreve que a fase de planejamento envolveu a coleta e o exame de documentos técnicos, bem como normativos tratando das principais ações da gestão do patrimônio mundial, com o objetivo de definir a sistemática e as questões de auditoria. Em janeiro de 2016 foi realizado um evento com especialistas relacionados à temática da fiscalização, prefeitos de municípios que abrigam bens inscritos pela Unesco e representantes do MTur e de outros órgãos para validar a Matriz de Planejamento da auditoria. Não há menção da participação do IPHAN nesse evento.

Baseada nas informações coletadas, a equipe selecionou os locais a serem visitados para observação direta e entrevistas com gestores locais, e elaborou o roteiro de visita a ser seguido, contendo um roteiro de inspeção, um de fotografia e um de entrevistas. Essa etapa contou ainda com a aplicação do roteiro no Plano Piloto de Brasília (DF) para validar a metodologia proposta com a aplicação de técnicas de diagnóstico, devido a facilidade de acesso dos auditores. Validado o método, a equipe da auditoria visitou dez sítios ou conjuntos e buscou entrevistar representantes da gestão municipal e da sociedade civil, além dos gestores federais e estaduais envolvidos em municípios que corresponderam a um total de 52% daqueles que contemplam sítios reconhecidos pela Unesco<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> O relatório esclarece que o vigésimo bem brasileiro incluído na lista, durante a 40ª sessão do Comitê do Patrimônio Mundial, em julho de 2016, foi o Conjunto Moderno da Pampulha, em Belo Horizonte (MG). Durante a execução dos trabalhos de fiscalização, este bem ainda não era considerado Patrimônio Mundial.

<sup>15</sup> Na sequência, na Região Nordeste foram visitados os municípios de São Raimundo Nonato (PI), São Luís (MA), Olinda (PE) e também o distrito de Fernando de Noronha (PE). No Centro-Oeste, foram visitadas as cidades de Goiás (GO) e Brasília (DF). No Sudeste, foram visitadas as cidades de Ouro Preto (MG) e de Congonhas (MG). Por fim, na Região Sul, foram visitadas as cidades de Foz do Iguaçu (PR) e São Miguel das Missões (RS). Devido a questões de logística, notadamente a grande quantidade de municípios abrangidos, a distância e as dificuldades de acesso, o Complexo de Conservação da Amazônia Central, situado no Amazonas e único sítio da Região Norte, não recebeu visita in loco. No entanto, vale destacar que as Secretarias de Controle Externo nos Estados do Amazonas (Secex-AM) e do Pará (Secex-PA) realizaram outra auditoria operacional na Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, do MTur cujo relatório desta auditoria foi apreciado por meio do Acórdão 1.163/2016-TCU-Plenário (TC 033.057/2014-1).

Dado que os patrimônios culturais estão sob a tutela do IPHAN, e os naturais sob a tutela do ICMBio, conforme o local visitado, a Equipe de Auditoria foi acompanhada de servidores dos respectivos órgãos. Após cada uma das visitas foram produzidos relatórios de cada local, consolidando as principais informações obtidas nas entrevistas e na observação direta, posteriormente apresentadas e confrontadas as principais forças e fraquezas, oportunidades e ameaças envolvendo a gestão desses bens e a utilização, pelas instâncias de governo relacionadas, dos potenciais e dos benefícios atrelados à existência desses patrimônios.

O relato desse trabalho parte de uma argumentação embasada em declarações internacionais como a produzida pela Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972, da Unesco, bem como de dispositivos jurídicos nacionais como o Decreto-Lei 25/1937 e a Constituição Federal de 1988, além das principais políticas públicas e programas de governo, como o PAC Infraestrutura Turística e o PAC Cidades Históricas, que abarcam o tema envolvendo o papel das instituições, a forma de articulação entre elas e com outras instâncias e a alocação de recursos públicos na exploração dos potenciais dos patrimônios mundiais no Brasil.

Também apresenta um mapeamento dos bens inscritos como Patrimônio Mundial no território brasileiro e com ele a constatação da concentração desses no norte e no nordeste e, ainda, uma análise comparativa da situação dos mesmos como atrativos turísticos em relação a outros destinos ao redor do mundo, examinando a importância do título e seus potenciais benefícios e citando o que é definido no documento como “boas práticas” reconhecidas internacionalmente em locais com condições similares ao Brasil e no próprio país. A partir de tal análise comparativa, o relatório afirma que é possível estabelecer certa relação entre os países que possuem maior quantidade de Patrimônio Mundial, e aqueles que mais receberam turistas.

Sintetizamos no Quadro 1, apresentado a seguir, alguns dados fornecidos pelo relatório, referente ao ano 2014, que respaldam essa conclusão:



**Quadro 1** - Comparação entre a posição dos 10 destinos turísticos internacionais mais visitados e a posição dos países com maior número de sítios Patrimônio Mundial em 2014 e a situação do Brasil e da Austrália (que possuem o mesmo número de sítios) em relação a esse *ranking*.

Posição dos 10 destinos internacionais que mais receberam turistas	País/ destino	Quantidade de visitantes (em milhões)	Número de sítios inscritos na Unesco	Posição em número de sítios inscritos
1º	França	83,7	41	4º
2º	Estados Unidos	74,8	23	10º
3º	Espanha	65	44	3º
4º	China	55,6	48	2º
5º	Itália	48,6	51	1º
6º	Turquia	39,8	13	17º
7º	Alemanha	33	40	5º
8º	Reino Unido	32,6	29	8º
9º	Rússia	29,9	26	9º
10º	México	29,1	33	6º
Não informado	Brasil	6,3	19	11º
Não informado	Austrália	Não informado	19	11º

Fonte: Elaborado pela autora com base nas informações do relatório de auditoria do TCU (TC 030.814/2015-4) que, por sua vez, citou dados da Unesco e da OMT.

Não foram encontradas no relatório informações sobre a posição do Brasil em relação à entrada de estrangeiros no país, contudo, com base em pesquisas da OMT às quais tivemos acesso em outras pesquisas, é sabido que o país ainda não ultrapassou a 40ª posição. Para o trabalho da auditoria foram considerados os dados do Fórum Econômico Mundial, segundo o qual o Brasil ocupava até então a primeira posição mundial no quesito “atrativo natural”, desde 2011. Entretanto, estava na 28ª posição no ranking geral de competitividade no turismo global, segundo o documento *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2015*, o qual se baseia em um índice que mede o conjunto de fatores e políticas que permitem o desenvolvimento sustentável do setor de viagens e turismo de modo a contribuir para o desenvolvimento e a competitividade de um país (AUDITORIA TC 030.814/2015-4, p.32). A edição 2019 desse mesmo documento assinala que o Brasil caiu 4 posições nesse ano, encontrando-se no 32ª lugar. Igualmente, não foram encontradas as respectivas informações no relatório sobre a Austrália. Contudo, de acordo com o citado *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019*, esse país ocupa a 7ª posição.

A situação do Brasil revelada nesse quadro evidencia o país na contramão dos demais países ali representados, visto que, apesar de ter alto número de inscrições não figurava (e ainda não figura) entre os destinos mais procurados mundialmente, conforme podemos observar em relação a nove dos dez destinos mais visitados que também estão entre os países com o maior número de inscrições. Mesmo no caso dos Estados Unidos (que figurava na segunda colocação dos destinos mais visitados e em décimo em número de sítios) e da Turquia (que, apesar de estar entre os dez destinos mais procurados, figura na 17ª posição dos países com maior número de inscrições) é possível constatar essa correlação.

Seguindo na direção ali apontada, o relatório informa sobre uma reunião na Unesco com representantes envolvidos no tema, durante a qual foram levantados os seguintes benefícios atribuídos ao Patrimônio Mundial (AUDITORIA, TC 030.814/2015-4, p.8):

- a) aumento da projeção internacional e visibilidade;
- b) reconhecimento e valorização do patrimônio, trazendo benefícios sociais, educacionais, culturais e políticos;
- c) qualidade dos ambientes urbanos e o valor dos imóveis preservados pode ser maior nas áreas declaradas patrimônio;
- d) atração de aportes de doadores privados para a área;
- e) maior responsabilidade do poder público com a conservação, o que resulta em maiores investimentos;
- f) investimentos em preservação e restauração têm efeitos multiplicadores, repercutindo na cadeia produtiva secundária e terciária;
- g) aumento do fluxo turístico, pois países com mais sítios reconhecidos como patrimônio Mundial recebem mais turistas (conforme demonstrado anteriormente);
- h) geração de empregos e renda; e
- i) auxílio potencial na redução da pobreza das populações envolvidas.

Nessa linha, seguem os apontamentos da auditoria de que o título conferido pela Unesco, além de promover maior atratividade, com conseqüente aumento do fluxo turístico e crescimento da economia direta e indireta do turismo, fortalece o desenvolvimento de ações culturais locais, com a criação de instituições de pesquisa, ensino e museus no entorno. Também dissemina a conscientização, na sociedade, sobre a importância da preservação dos patrimônios e de sua existência para a humanidade, o que atrai investimentos públicos e privados na busca de manter e usufruir desses bens, e incentiva a articulação dos atores envolvidos na sua gestão conjunta.

Citando os exemplos do Centro Histórico da Cidade de Goiás, Serra da Capivara e Foz do Iguaçu, os auditores afirmam que no Brasil os locais que abrigam esses sítios

usufruem de benefícios notórios, identificados durante a observação direta e durante as entrevistas realizadas com os gestores federais, locais e com representantes da sociedade civil. Nos chamou a atenção o destaque para o terceiro, pois citando as Cataratas do Iguaçu o relatório se posiciona favorável à concessão para a exploração comercial (visitas e passeios), afirmando que, através desse modo de gestão, “ocorreram melhorias significativas na infraestrutura de recepção aos turistas e na conservação, resultando em aumento na satisfação dos usuários” (op.cit., p.9).

Como via de mão dupla, o relatório também aponta benefícios do turismo para o patrimônio cultural, conforme é destacado através da menção à Portaria MTur 182/2016, a qual em seu art. 18 trata do “Programa Turismo” e defende “a promoção de ações de gestão estratégica para consolidar o turismo como indutor do desenvolvimento sustentável, de distribuição de renda, de geração de emprego e da conservação do patrimônio natural, cultural e turístico brasileiro”.

Identificamos nesses apontamentos, diversas similaridades com os enunciados destacados nos discursos produzidos na série de Conferências Mundiais de Turismo e Cultura realizadas pela OMT e Unesco, analisadas no primeiro capítulo. Fato que sob a perspectiva crítica de Foucault (1996) liga-se aos sistemas de recobrimento do discurso e seus princípios de ordenamento, ao passo que ao mesmo tempo em que se nota a rarefação de alguns enunciados, como anteriormente observamos em relação ao texto da Convenção de 1972, também é notável o reagrupamento e unificação de outros que se repetem ou que são reconduzidos, deslocando-se e renovando-se continuamente de acordo com os interesses que as instituições querem sustentar, transmitir e reforçar, como é o caso dos benefícios mútuos, atração turística e de investimentos, mercado de trabalho, movimentação de divisas e redução da pobreza.

Nessa perspectiva, a aludida Portaria (que revoga a MTur 112/2013) estabelece regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos, para execução de projetos e atividades integrantes do referido Programa e respectivas Ações Orçamentárias. Trata, inclusive dos recursos originários de emendas parlamentares, cujo o parlamentar ou coordenador da bancada teria a prerrogativa de indicar os entes beneficiários, orientando para que os mesmos sejam direcionados a projetos que contribuam com as citadas “ações de gestão estratégica”.

Ressaltados os benefícios mútuos proporcionados pelo uso turístico do patrimônio mundial, o relatório passa então a sinalizar o que denomina como “eventos de risco”, enumerando três como os mais importantes: (1) Falta de políticas específicas,

priorização e articulação; (2) infraestrutura turística básica deficiente e (3) alocação de recursos públicos.

Em relação ao primeiro, o relato que consta no documento em análise é de que através da resposta aos ofícios enviados pela equipe de fiscalização, os principais órgãos envolvidos com o Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, notadamente o Mtur, o IPHAN e o ICMBio “não demonstraram haver políticas, diretrizes, programas ou ações voltadas especificadamente para os sítios ou conjuntos declarados Patrimônio Mundial da Humanidade” (op.cit., p.30). Fato que reflete a falta de priorização do tema na forma de atuação dos órgãos, bem como de informações confiáveis para subsidiar políticas que favoreçam a articulação efetiva entre as instâncias envolvidas nessa gestão por parte das mais variadas esferas de governo.

A esse propósito, com base em situações informadas pela auditoria, foi registrada a dificuldade de elaboração e execução de projetos que demandam o envolvimento da municipalidade, do estado e da federação. Por não haver instrumento legal, essas relações não se perpetuam e os trabalhos de médio e longo prazo restaram comprometidos, em muitos casos, por divergências partidárias, com risco constante de uma nova gestão descontinuar as ações em prática. Não raro, a articulação entre as diferentes pastas de uma mesma esfera é problemática, por vezes secretarias de uma mesma instância atuam de maneira desarticulada e sobreposta sem que haja planejamento integrado, acarretando em ações redundantes, situação que contribui para uma gestão ineficiente:

Predominam ações isoladas, com pouca ou nenhuma coordenação local, regional ou nacional. Embora o ICMBio e o IPHAN possuam corpo técnico direcionado às localidades, a inexistência de instrumentos de cooperação e a existência de conflitos com a gestão local, assim como a falta de servidores para desempenhar suas atribuições em toda a área envolvida dificultam a gestão harmoniosa desses bens. Por sua vez, o MTur não possui estrutura descentralizada, tornando a articulação com os atores locais ainda mais frágil.

No tocante à infraestrutura turística básica deficiente, a equipe realizou visitas in loco em algumas localidades selecionadas e na estrutura dos municípios que abrigam os sítios e conjuntos declarados como Patrimônios Mundiais identificando problemas e limitações em termos de acesso, sinalização turística e atendimento ao turista, aspectos considerados fundamentais para o desenvolvimento do turismo, dadas as proporções

continentais do Brasil que fazem com que o acesso possa ser um grande motivador de visitas ou um sério limitador.

Já a análise sobre a alocação de recursos públicos permitiu a auditoria inferir que não havia diretriz clara na sua execução. Embora houvesse regulamentação do próprio Mtur que institui instrumentos para auxiliar nesse aspecto, os recursos do órgão fluíram, preponderantemente, para locais melhor estruturados e destinos já consolidados no turismo nacional. Permitiu observar, ainda, que os recursos federais relacionados ao turismo foram priorizados para as capitais, que, em geral, possuem melhores condições de gestão do patrimônio que as demais localidades.

Quanto aos recursos destinados para a conservação e preservação dos patrimônios culturais contemplados pelo PAC Cidades Históricas, os auditores constataram que os mesmos não chegam onde são necessários, muitas vezes, por falhas na elaboração do projeto, ou por exigências em grande parte complexas demais para os corpos técnicos locais cumprirem. Logo, apesar dos esforços empreendidos, houve baixo índice de execução das obras e muitos projetos ainda estavam em etapas iniciais.

Está registrado, ainda no relatório em análise, que a situação dos patrimônios históricos pelo Brasil, demonstrando que a falta de gestão adequada e de recursos para sua preservação e conservação resultava no “sucateamento desses bens, empobrecendo culturalmente não apenas os locais que os abrigam, mas todo o país, que deixa de cultivar sua história e suas raízes”, tinha colocado o tema em evidência na mídia, citando uma matéria apresentada no Fantástico, programa da Rede Globo, em 2015.

As percepções dos auditores diante do cenário analisado podem ser notadas também nessa passagem do relatório:

Embora seja evidente que o título de Patrimônio Mundial da Humanidade possua diversos potenciais benefícios atrelados, a gestão desses patrimônios carece de maior articulação entre os atores envolvidos para a elaboração de um planejamento de longo prazo a fim de melhor explorar seu potencial turístico, induzir o desenvolvimento social e econômico, e tornar o destino autossuficiente, sem perder as características que levaram o bem a ser reconhecido pela Unesco com o título. Para tanto, os órgãos envolvidos carecem de dados e informações para subsidiar o desenvolvimento de ações nesse sentido e para monitorar os resultados decorrentes de tais ações. Embora seja possível identificar alocação de recursos para esses locais, nota-se que não há priorização e não há aferição da eficácia, eficiência e efetividade desses investimentos. Em geral, os destinos ainda carecem de melhores condições de acesso, sinalização, atendimento ao turista e estratégia

de promoção adequada, que, atualmente, podem ser fatores limitantes ao fluxo turístico local.

À esse diagnóstico atribuímos a noção de “condição de possibilidade” que Foucault desenvolve, ao nosso entender, para tratar da produção e interpretação textual dos acontecimentos para fazer emergir a condição do funcionamento do sistema discursivo dentro de um domínio que define as possibilidades de sua utilização e de apropriação que, como logo veremos, entre a tradição e o esquecimento, faz aparecerem as regras de uma prática que permite aos enunciados subsistirem e, ao mesmo tempo, modificarem o discurso regularmente. O que não é paradoxal, já que a formação discursiva se caracteriza por uma lei de coexistência (FOUCAULT, 1986, p. 135).

Considerando o exemplo de boas práticas internacionais, os auditores evidenciaram “a necessidade de adotar a gestão dos patrimônios como uma política de estado, coordenada e planejada com a atuação efetiva das diversas instâncias federativas, órgãos governamentais, iniciativa privada, e setores da sociedade”. E para solucionar os problemas acima citados, atribuíram tal tarefa ao MTur, entendendo que cabe ao órgão central do Sistema Nacional do Turismo, “coordenar e estabelecer os vínculos necessários, pelos instrumentos de política que julgar adequados ao longo prazo, para que sejam duradouros e efetivos com o passar dos governos, a fim de gerenciar de forma eficiente o potencial que os Patrimônios Mundiais da Humanidade oferecem” (AUDITORIA, TC 030.814/2015-4, p.39).

Dito isso, o relatório registra que os órgãos especializados fizeram recomendações diretamente ao Mtur, com vistas à estruturação de destinos turísticos, conforme se nota na citação abaixo, retirada do item 171 do relatório:

[...] torna-se pertinente recomendar que o MTur estabeleça um planejamento de forma integrada com demais órgãos federais, bem como estaduais e municipais, para a alocação de recursos públicos nas localidades em destaque, com objetivo de dinamizar suas economias e gerar emprego e renda às comunidades locais onde estão situados os sítios ou conjuntos declarados como Patrimônio Mundial da Humanidade pela Unesco. Para tanto, pode ser conveniente utilizar instrumentos já institucionalizados, como o Comitê Interministerial, criado pela Lei 11.771/2008, em seu artigo 11, e regulamentada pelo Decreto 7.381/2010. (AUDITORIA, TC 030.814/2015-4, p.36)

Um esquema discursivo que dá condição ao órgão responsável pela atividade turística tomar as rédeas da gestão do patrimônio mundial que até o momento esteve com o IPHAN, visto que o referido artigo 11 da Lei Geral do Turismo (como é

conhecida a Lei 11.771/2008) versa sobre criação do Comitê Interministerial de Facilitação Turística “cuja composição, forma de atuação e atribuições serão definidas pelo Poder Executivo e presidido pelo Ministro de Estado do Turismo”.

Vale destacar a finalidade do mesmo ali especificada em 14 incisos que definem o que o Comitê deveria incentivar, entre os quais sobressaem nitidamente os interesses na adoção de instrumentos de crédito, tributação, tarifação, controle de fluxos, receitas, contas, entre outros que favoreçam o mercado turístico, seus bens, serviços, empreendedores e, por fim, “a formação de parcerias interdisciplinares com as entidades da administração pública federal, visando ao aproveitamento e ordenamento do patrimônio natural e cultural para fins turísticos”, tal como especifica o inciso XIV.

Fazendo tal recomendação e atribuindo poder ao MTur, os auditores também dão ênfase também ao artigo 5º, inciso XII, o qual determina que “um dos objetivos da Política Nacional do Turismo é a implementação do inventário do patrimônio turístico nacional, com atualização regular” ao passo que deve estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento e investimentos no setor.

Destacamos aqui o uso do termo “patrimônio turístico nacional” que no estudo de experiências pregressas de articulação política para tratar da valorização econômica do patrimônio cultural, foi identificado nas Normas de Quito, resultantes do encontro do Departamento de Cultura da Organização de Estados Americanos (OEA), realizado em 1967, no Equador. Ali já era vislumbrada a “transformação” da função exclusivamente de monumento ou mesmo de lugar de memória ou documento para matérias-primas da indústria do turismo (AGUIAR, 2016, p.146). O que nos remeteu novamente à Foucault, quando ao tratar do princípio de exterioridade apontou que é “lá onde, segundo a tradição, cremos reconhecer a fonte dos discursos, o princípio de sua expansão e de sua continuidade [...]”, “a partir do próprio discurso, de sua aparição e de sua regularidade [...] é que se encontram suas condições externas de possibilidade, àquilo que dá lugar à série aleatória desses acontecimentos e fixa fronteiras” (FOUCAULT, 1996, p.53).

Como já visto, as repercussões discursivas dessa decisão irão efetivamente se dar com a assinatura do Decreto nº. 9763 de 1 de abril de 2019 que regulamenta o disposto no inciso XI do caput do art. 5º da mesma lei supracitada, com vistas a “desenvolver, a ordenar e a promover os segmentos turísticos relacionados com o Patrimônio Mundial Cultural e Natural do Brasil”. No mesmo ano se deu a submissão

do IPHAN ao Mtur, através da incorporação da Secretaria Especial de Cultura ao mesmo, após a extinção do MinC.

Seguiremos percorrendo o caminho que nos leva até a materialidade das articulações políticas postas em marcha, portanto, pelas “ordens do discurso” do TCU que legitimou tal ato a partir da perspectiva da SecexDesen, uma vez que o relatório analisado foi submetido à apreciação superior e aprovado em plenária, conforme já informado, no dia 07 de dezembro de 2016. Além de atribuir a responsabilidade ao MTur de “gerenciar de forma eficiente” o potencial dos Patrimônios Mundiais, foram feitos outros três encaminhamentos: distribuir cópia do relatório em questão, bem como do voto e deliberação correspondente, para diversos órgãos federais interessados no objeto<sup>16</sup>; levantar sigilo do presente processo nos termos jurídicos pertinentes e arquivar o presente processo (AUDITORIA, TC 030.814/2015-4, p.40).

Ao submeter o documento à tal apreciação, o relator Rêgo declarou seu voto para que o Tribunal adotasse a deliberação apresentada ao Colegiado (op.cit, p.44), fazendo uma síntese do seu relatório e destacando algumas constatações do cenário turístico brasileiro que naquele momento, mesmo estando no foco do mundo, contradiziam o discurso amplamente difundido em nível global, o de que o turismo contribui para a economia e apresenta-se como uma alternativa promissora para países em desenvolvimento. Ao contrário, o que o referido ministro observou foi que

Nem mesmo a realização de grandes eventos no Brasil, como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos deste ano, deu o impulso necessário para que o país chegue a 2022 na condição de terceira economia turística mundial, como previa o Plano Nacional de Turismo para o período de 2013 a 2016. A movimentação de turistas não alterou o panorama econômico nacional. Os recentes dados divulgados pelo IBGE revelam que o produto interno bruto continuou sua trajetória de queda no terceiro trimestre do ano em curso, com retração de 0,8%. O setor da indústria, que engloba o turismo, apresentou queda de 2,9% em relação a igual período de 2015 (RÊGO, apud. AUDITORIA, TC 030.814/2015-4, p.42).

---

<sup>16</sup> Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Turismo, ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, ao Comitê Interministerial de Facilitação Turística, ao Conselho Nacional do Turismo, ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União e às Comissões da Cultura (CCULT), do Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS), de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA), e de Turismo (CTUR), da Câmara dos Deputados, à Comissão do Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado, e à Confederação Nacional dos Municípios, para que distribua aos municípios envolvidos no tema (AUDITORIA, TC 030.814/2015-4, p.40).



Manifestando, assim, sua “integral concordância com as conclusões da unidade técnica”, em referência à equipe da auditoria, Rêgo reforça a associação dos citados resultados negativos e da insuficiência de ações para alavancar o turismo ao fato de que não existia, até aquele momento, uma política nacional de gestão do patrimônio mundial que definisse princípios, diretrizes e responsabilidades, de modo a facilitar a articulação entre os diversos atores envolvidos. Nesse sentido, o relator destacou o artigo 23 da Constituição Federal, o qual estabelece que leis complementares devem fixar normas para a cooperação, bem como o respeito às competências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, visto que a proteção dos bens de valor histórico, artístico e cultural, de monumentos, paisagens naturais notáveis e dos sítios arqueológicos conste ali como atribuição comum a todos os entes federados.

Com tais fundamentos, Rêgo manifestou suas razões para acolher a proposta dos auditores, sugerindo apenas uma alteração quanto ao que foi encaminhado pela SecexDesen para avaliar “a conveniência e oportunidade de adotar as providências necessárias para viabilizar a elaboração da política”. Para o relator, era “mais efetivo determinar à Casa Civil da Presidência da República que apresente, no prazo de sessenta dias, plano de ação para elaboração e implantação da política, ouvidos os demais órgãos envolvidos, ou justifique o não acolhimento da recomendação”.

Na ocasião, Nardes, autor da proposta da auditoria realizada, também defendeu a aprovação, bem como a sugestão de encaminhamento de Rêgo, declarando seu voto com o discurso que reproduzimos a seguir:

Gostaria de louvar o trabalho apresentado pelo Ministro Vital do Rêgo, e que foi originado de preocupação de nossa parte com os sítios declarados Patrimônio da Humanidade. De fato, as conclusões da fiscalização corroboraram nossas preocupações iniciais. Quando fizemos a Comunicação em Plenário, em março de 2015, nosso receio era o de que o Brasil, apesar de vir ganhando destaque com a realização de eventos de repercussão internacional, como a Copa do Mundo, as Olimpíadas, entre outros, não tinha os recursos provenientes desse incremento alocados aos sítios declarados Patrimônio da Humanidade, que são os grandes atrativos dos turistas. Assim, sugerimos e o Ministro Vital do Rêgo prontamente acolheu nossa sugestão no sentido de que fosse auditada a alocação dos recursos descentralizados aos municípios, bem assim avaliada a política de turismo do país em relação à área. E os resultados trazidos hoje ao Plenário pelo Ministro Vital do Rêgo dão conta de que, apesar de sermos o 11º país no ranking relativo ao número de sítios declarados Patrimônio da Humanidade (temos 20 sítios), estamos longe do topo do ranking em matéria de recebimento

de turistas: 28ª posição. E a principal causa desse descompasso, dessa fragilidade, reside na falta de uma política nacional para o setor.

A auditoria constatou, e isso se vê no dia-a-dia, qualquer um que viaje pelo país constata isso, temos diversos monumentos e prédios históricos em situação precária, como as igrejas em Olinda, o centro histórico de São Luís/MA, que se encontra em ruínas, e diversos outros exemplos.

Portanto, Senhor Presidente, ao acompanhar integralmente o voto apresentado, gostaria de louvar, especialmente, a proposição do Ministro Vital do Rêgo, no sentido de ser recomendada a elaboração de política nacional de gestão do Patrimônio Mundial da Humanidade, inclusive com a determinação de fixação de prazo de 60 dias para envio de plano de ação, o que evita que a recomendação se perca na burocracia do Ministério.

Louvo também, juntamente com o Relator, o trabalho desenvolvido por toda a equipe da SecexDesenvolvimento, a quem cumprimento nas pessoas do secretário Fernando Antônio Dorna Magalhães e do coordenador da equipe de auditoria Paulo Wanderson Moreira Martins. (NARDES, apud. AUDITORIA, TC 030.814/2015-4 p.46)

Com as falas de Rêgo e Nardes constituímos, assim, a descrição dos acontecimentos discursivos desse primeiro documento analisado, como um conjunto finito e efetivamente limitado das sequências que foram formuladas, mediante a um jogo de articulação de poderes - de forte cunho partidário e fundamentado em marcos simbólicos - no qual foram deslocados, destacados, repetidos e recompostos em um sistema de interdição - epistemologicamente coerente e reconhecido pelo TCU - os enunciados que conformam o discurso em defesa da exploração do potencial turístico do patrimônio mundial como meio de “induzir o desenvolvimento social e econômico, e tornar o destino autossuficiente, sem perder as características que levaram o bem a ser reconhecido pela Unesco com o título” (op.cit.), ou seja, sem deixar de preservá-lo.

Dessa forma como Foucault despertou nosso olhar, pudemos compreender tal discurso, no âmbito da então embrionária Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial, em sua “irrupção histórica, já que ele é sempre um acontecimento que nem a língua nem o sentido podem esgotar inteiramente” (1986, p.32). Por outro lado, sua emergência pressupõe articulações com outros enunciados e é necessário descrever esses jogos de relações como uma articulação dialética entre singularidade e repetição: de um lado, ele é um gesto; de outro, liga-se a uma memória, tem uma materialidade; é único mas está aberto à repetição e se liga ao passado e ao futuro (op.cit.).

#### 4.4 Das ordens do Tribunal

Ante as razões articuladas e expostas nos discursos do proponente e do relator da auditoria, os ministros do TCU concordaram em assinar o Acórdão nº 3.155/2016 do Tribunal de Contas da União (TCU) – Plenário<sup>17</sup>, incorporando a sugestão de Rêgo e, através desse documento recomendar

[...] com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Casa Civil da Presidência da República que elabore, em conjunto com os Ministérios do Turismo, do Meio Ambiente e da Cultura, além de outros órgãos cujas atribuições se vinculem ao tema, uma política nacional de gestão do patrimônio mundial da humanidade, que contemple, entre seus objetivos, a exploração turística adequada e a definição das responsabilidades das instituições em todas as instâncias federativas, na iniciativa privada e na sociedade, com vistas à estruturação do destino, de forma a torná-lo autossustentável, priorizando questões relevantes, como: padronização da sinalização, comunicação visual e atendimento ao turista; adequação da infraestrutura de transporte, hospedagem e acesso; estratégia de divulgação e promoção; formação de mão de obra especializada; e outras que eventualmente sejam necessárias.

Da leitura dessa recomendação saltam aos olhos algumas importâncias dissonâncias com o que foi encaminhado pela Auditoria. Enquanto essa direcionou ao MTur, por meio do Comitê de Facilitação Turística, à tarefa de planejar de forma integrada o turismo nos destinos que possuem sítios reconhecidos pela Unesco como Patrimônio Mundial, com claras intenções de dinamizar a economia, o Acórdão em questão atribuiu a responsabilidade para a Casa Civil, na dimensão de uma política nacional, com a determinação das respectivas responsabilidades das instituições envolvidas com o tema, enfatizando, entre os objetivos, a exploração turística “adequada” visando tornar o destino “autossustentável”.

A semelhança é que, embora a noção de sustentabilidade esteja destacada nesse instrumento, foram associadas à ela somente prioridades focadas na estrutura turística, deixando de fora diversas questões consideradas durante a Auditoria no que se refere às recomendações da Convenção da Unesco para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural no que se refere aos riscos que ameaçam a preservação e a conservação desse patrimônio<sup>18</sup>, bem como dos próprios auditores e especialistas

---

<sup>17</sup> No documento é possível consultar o quórum com os nomes dos ministros presentes (entre convocados e substitutos).

<sup>18</sup> Devido uma degradação acelerada, projetos de grandes trabalhos públicos ou privados, rápido desenvolvimentos urbano e turístico, destruição devida a mudança de utilização ou de propriedade da terra, alterações profundas devidas a uma causa desconhecida, abandono por um

consultados e às dificuldades de gestão frente à descontinuidade política e aos conflitos entre as diversas esferas governamentais.

A esse movimento discursivo aplicamos o princípio de descontinuidade de Foucault, que considera que os discursos devem ser tratados como “práticas descontínuas, que se cruzam por vezes, mas também se ignoram ou se excluem”, portanto, inescapáveis de um não-dito ou um impensado que se deveria, enfim, articular ou pensar (1996, p.52).

Dando sequência à análise dos documentos relacionados ao Processo n. 030.814/2015-4 em torno do relatório de auditoria que acabamos de examinar, constatamos por meio de outro Acórdão, o nº 311/2017-TCU Plenário, que a Casa Civil se manifestou contra à decisão que fora a ela encaminhada para que elaborasse, no prazo de 60 (sessenta) dias, um “Plano de Ação para a formulação de Política de Gestão Turística de Sítios Declarados Patrimônio Cultural e Natural da Humanidade”. A embargante alegou que o *decisum* teria sido omissivo por não informar o fundamento para direcionamento da recomendação à sua competência institucional, ressaltando que, dentre suas atribuições legais e regimentais, não consta coordenar ou gerir políticas públicas, cabendo este papel, no presente caso, ao Ministério do Turismo.

Diante do embargo, o ministro Rêgo, que novamente atuou como relator da plenária convocada para tratar do caso, esclareceu que a ponderação feita em seu voto, naquela ocasião em que sugeriu a recomendação para a Casa Civil, foi feita por considerar mais efetivo, ante a relevância do assunto, que a mesma fosse encaminhada diretamente à órbita de órgão da alta administração pública. Toda via, o ministro avaliou a possibilidade de que a redação do julgamento original evoluísse de forma a se moldar dentro dos termos jurídicos cabíveis para o redirecionamento à competência do Ministério do Turismo, dentro do mesmo prazo, em conjunto com os Ministérios do Meio Ambiente e da Cultura, além de outros órgãos vinculados ao tema.

Aqui vimos o exercício da função enunciativa, as condições, o sistema de controle, o campo de poder no qual o discurso se realiza e que estão no centro das reflexões de Foucault em *Arqueologia do Saber* (1986). Para ele, entre o enunciado e o que ele enuncia não há apenas relação gramatical, lógica ou semântica; há uma relação que envolve os sujeitos, que passa pela História, que envolve a própria materialidade do

---

qualquer motivo, conflito armado surgido ou ameaçando surgir, calamidades e cataclismos, grandes incêndios, sismos, deslocamentos de terras, erupções vulcânicas, modificações do nível das águas, inundações e maremotos (UNESCO, 1972, p.6).

enunciado. A preocupação de Foucault era mostrar quem pode falar, proferir determinados discursos e esses serem considerados como verdades ou um saber verdadeiro, visto que todo discurso se articula com relações de poder e saber e ao passo que se situa dentro de um campo de forças, também produz, reforça, alimenta relações de poder.

“As relações discursivas estão, de alguma maneira, no limite do discurso: oferecem-lhe objetos de que pode falar, ou antes determinam o feixe de relações que o discurso deve efetuar para poder falar tais ou tais objetos, para poder abordá-los, nomeá-los, analisá-los, classificá-los, explicá-los etc. Essas relações caracterizam não a língua que o discurso utiliza, não as circunstâncias e que ele se desenvolve, mas o próprio discurso enquanto prática” (FOUCAULT, 1986, p. 56).

Assim, levando em conta os limites que interferem nas formações reais e pondo em questão as instâncias do controle, foi feito e aprovado pelo plenário o Acórdão nº 311/2017-TCU, no dia 22 de fevereiro de 2017. Diante do novo direcionamento, ficou determinado à Casa Civil a apreciação do plano elaborado pelo Mtur e o envio posterior de suas conclusões acerca do mérito do projeto, bem como da oportunidade e da conveniência política das propostas apresentadas, dentro do prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar do recebimento do mesmo.

#### 4.5 Da Comissão Técnica Interministerial e seu Plano de Ação

Dada a ordem, o Ministério do Turismo tomou as providências necessárias para a instituição de uma Comissão Técnica Interministerial para dar cumprimento ao disposto no referido Acórdão nº 311/2017. Através da Portaria n.47 publicada em 12 de abril de 2017, tal comissão foi nomeada e à ela foi atribuída a tarefa de apresentar aos Ministros de Estado do Turismo, do Meio Ambiente e da Cultura, no prazo de 30 dias, um Plano de Ação para elaboração e implantação da “Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial da Humanidade”, respeitando os demais prazos estabelecidos pelo TCU.

Para conseguir acessar tal Plano de Ação foi necessário entrar em contato com a Chefia da Divisão de Reconhecimento Internacional de Bens Patrimoniais do Departamento de Cooperação e Fomento (DECOF) do IPHAN, visto que tal documento não foi localizado nos referidos processos disponibilizados para consulta pública pelo SEI desse Instituto, tampouco do MTur. A responsável pela Divisão, Candice dos Santos Ballester, que também integra a citada Comissão Técnica Interministerial na

condição de assessora por meio do IPHAN, atendeu prontamente a solicitação que lhe foi encaminhada e liberou o acesso.

Estruturado ao longo de 177 páginas o Plano de Ação em tela discorre nas primeiras 26 laudas uma breve apresentação, os objetivos, as premissas e diretrizes de atuação, um diagnóstico situacional sobre a oferta cultural e ambiental, além da demanda turística, bem como expõe as estratégias para o desenvolvimento da Política, no tocante ao desenvolvimento de um programa, de produtos, direcionamentos, ações de captação e promoção de investimentos e de consultas públicas. A outra parte do trabalho reúne apêndices e anexos contendo a estrutura analítica do projeto, fichas de caracterização dos bens culturais reconhecidos como sítios do patrimônio cultural mundial e também das áreas reconhecidas como patrimônio natural, além de uma tabela com informações sobre investimentos realizados na infraestrutura turística nos sítios previamente caracterizados.

Com a intenção de dar continuidade à análise genealógica da Política objeto desta tese e perceber a articulação de seus enunciados através, apesar ou com o apoio de sistemas de coerção, séries discursivas; normas e condições de aparição, de crescimento, de variação, entre outros princípios, “quer no interior dos limites de controle, quer no exterior, quer, a maior parte das vezes, de um lado e de outro da delimitação” (FOCAULT, 1996, p.60), dedicamos uma análise do material acima descrito, de onde destacamos alguns pontos sobre os quais discorreremos a seguir.

Ao começar pelo fim, antes da leitura integral lançamos um olhar sobre as Referências listadas no Plano de Ação (p. 26), elemento que deixa claro que a perspectiva adotada pela Comissão estava voltada para o mercado e dominada por fundamentos provenientes exclusivamente do campo conceitual e técnico do turismo e do marketing, com o foco em segmentação, promoção e comercialização turística, evidente nos títulos das cinco publicações ali registradas, embora ao longo do documento outras referências sobre patrimônio tenham sido citadas.

Tais escolhas são compreensíveis tendo em vista que se trata de um processo coordenado pelo MTur, contudo por envolver o conhecimento técnico de outras áreas contempladas pelo MMA e MinC no contexto de uma proposta interministerial, outros referenciais são necessários para a visão holística proposta à condução de uma iniciativa pública tão importante como o de “Formulação de Política Nacional de Gestão Turística de Sítios Declarados Patrimônio Cultural e Natural da Humanidade”. É esse o título que oficialmente consta na capa de tal plano que, de acordo com o histórico apresentado por

Neusvaldo Lima, do MTur, no contexto do 7o Encontro Brasileiro das Cidades Históricas Turísticas e Patrimônio Mundial, foi apresentado ao TCU e à Casa Civil em julho do mesmo em que foi encaminhada a decisão do Acórdão no.311/2017.

Seguindo o fio condutor traçado para a formatação do documento em análise, foram revelados os objetivos do Plano, os quais afirmam o foco e o pragmatismo como necessários para municiar as instâncias decisórias competentes para o estabelecimento de diretrizes; bem como para indicar requisitos para o aprimoramento da gestão turística dos sítios e apontar medidas que fomentem a estruturação dos mesmos de forma a torná-los autossustentáveis e estabelecer cronograma de consultas aos interessados em influenciar a elaboração da nova Política (p.3).

Para tanto, a importância de assegurar um adequado processo de “reconhecimento acerca do objeto – recurso cultural e ambiental – mediante sua caracterização e delimitação objetiva enquanto produto turístico”, de propiciar o “necessário intercâmbio de visões entre os campos da cultura, do meio ambiente e do turismo, e demais correlatos, quando corresponder, no estabelecimento das iniciativas para o fortalecimento do setor” e de “favorecer a participação dos agentes governamentais, comunitário e do trade no desenvolvimento das ações a serem empreendidas”, foram consideradas premissas para o desenvolvimento do Plano de Ação, a partir das quais a Comissão buscou traçar uma “plataforma comum de natureza conceitual” para a definição de diretrizes de atuação.

Notadamente percebemos em ditas premissas, as relações entre os saberes e os poderes que são tão caras para Foucault, que se dedicou a estudá-las na história da sociedade ocidental, a partir do aparecimento de ciências que tratam da vida, da linguagem, do trabalho, analisando as saliências e reentrâncias dessas relações na conformação de históricos que devem ser expostos e compreendidos no processo de formação discursiva. Neste contexto, a linguagem se revela como uma característica importante dos discursos, pois vista como atividade própria do homem, é um tipo de poder que o ser humano tem de se comunicar, trocar experiências, estabelecer vínculos sociais, recorrendo aos saberes e crenças que se articulam na sociedade, levando em conta o cenário e o objetivo do discurso.

Sobre o aspecto histórico, vale observar entre as diretrizes destacadas, a caracterização e delimitação do objeto que justificam um modelo de intercâmbio entre áreas de conhecimento e gestão afins para uma gestão integrada e participativa com

muitas similaridades à experiência do Programa de Cidades Históricas realizada pelo governo federal na década de 1970, conforme vimos no terceiro capítulo.

Tais diretrizes foram estabelecidas separadamente no campo do Patrimônio Cultural e do Patrimônio Natural. Mantendo o foco sobre o primeiro, ressaltamos a percepção ali registrada de que a atividade turística é um fator de dinamização física, social, econômica e cultural; a compreensão de que é uma necessidade estratégica nos dias atuais desenvolver as potencialidades e requisitos que podem tornar uma cidade histórica, um sítio arqueológico, uma paisagem cultural e um conjunto monumental em um destino turístico; a exigência de - segundo a perspectiva patrimonial ali apontada - “tornar atrativo o patrimônio cultural, gerando condições objetivas para convertê-lo, quando couber, em produto turístico sustentável, enfatizando os elementos necessários para permitir o desfrute do bem cultural em questão”.

A necessidade de reiterar a concepção sobre o Turismo Cultural adotada pelo MTur em 2006, também está contemplada pelo plano que compreende tal segmento como “atividades turísticas relacionadas à vivência do conjunto de elementos significativos do patrimônio histórico e cultural e dos eventos culturais, valorizando e promovendo os bens materiais e imateriais da cultura”. Sob essa perspectiva de segmentação do mercado turístico, os recursos culturais, no caso, o patrimônio cultural, devem ser tratados como “oferta cultural”, entretanto sob a ponderação de que este deve “primar sobre a “demanda turística”, não estando, portanto, “refém” dela” (p.4). Dito isso, para “lograr a gestão turística sustentável desse patrimônio cultural” a Comissão elencou alguns “pontos-chaves” (PLANO DE AÇÃO, p.4):

- i) a caracterização do objeto patrimonial, visto que nem todo sítio patrimonial é passível de tornar-se um produto turístico, bem como aquele que é passível de sê-lo nem sempre corresponde à totalidade de seu universo onde suas dimensões materiais e imateriais requerem avaliação específica e articulada entre si;
- ii) a identificação das relações entre o turismo e as dimensões do patrimônio cultural e dos seus impactos sobre ele, considerando que é necessário apresentar, acondicionar e interpretar o patrimônio cultural, a fim de que ele possa ser consumido adequadamente como produto turístico-cultural;
- iii) a definição das operações estratégicas sobre o patrimônio cultural com vistas a apresentar, acondicionar e interpretar esse patrimônio incidem sobre a recuperação e revitalização desse patrimônio, a melhoria da infraestrutura de seu entorno, o planejamento e a gestão do controle das funcionalidades urbanas



e territoriais, segundo o caso, e a comunicação inteligente desses recursos culturais como atrativos turísticos.

Podemos observar nesse entendimento da Comissão, sob a perspectiva do turismo cultural pautada na sustentabilidade dos destinos, que a preocupação com o patrimônio no contexto de sua exploração turística vai além da perspectiva essencialmente mercadológica e de marketing indicada nas referências anteriormente comentadas, ao passo que aponta cuidados indispensáveis para o seu “consumo adequado”. Os quais necessariamente perpassam ações integradas em diversas frentes, a exemplo da multifuncionalidade urbana associada ao patrimônio e à atividade turística, de forma que o primeiro não se torne dependente da segunda, nem tão pouco a comunidade local envolvida, reforçando o princípio de benefícios mútuos e alertando para o risco de colocar o patrimônio sob o domínio do turismo.

A marca do IPHAN nessa abordagem inicial do Plano introduzindo questões problematizadoras até então não consideradas no processo é muito clara e é notável a influência dos saberes de seu representante na Comissão Interministerial, Marcelo Brito. Suas ideias e propostas ficam ainda mais evidente por meio da apropriação estratégica dos conceitos de “destinos patrimoniais” e “interpretação turística” que perpassam temas aos quais Brito se dedicou em pesquisas e publicações acadêmicas<sup>19</sup>.

“A diversificação da oferta turística é uma necessidade: a tendência de crescimento do segmento do turismo cultural é uma realidade no mundo”, com essa afirmativa o Plano de Ação fundamenta a importância de compreender tal segmento e, nesse sentido, a perspectiva do referido arquiteto e urbanista, que esteve no cargo de diretor do Departamento de Articulação e Fomento do IPHAN de 2016 a 2019, se manifesta na proposição de que os destinos patrimoniais precisam ter tratamento de modo diferenciado, sinalizando que neles o patrimônio cultural é um ativo importante para a sociedade e está condicionado à existência de adequadas infraestruturas de gestão para “realizarem-se plenamente e de modo sustentável”. Para além dos cuidados relacionados à capacidade de carga dos destinos turísticos, a sua “capacidade de acolhida turística é fundamental” e pressupõe o estabelecimento de uma “tríplice aliança

---

<sup>19</sup> Brito, M. (2019a). A certificação de destinos patrimoniais na qualificação do turismo cultural no Brasil. In: IPHAN. Revista do Patrimônio. Dimensão turística no Brasil e Região Sul. Oportunidades e desafios para a gestão patrimonial. Brasília, Nº 40, 392p.; Brito, M. (2019b) Centro de Interpretação em Sítios Culturais Patrimoniais. IPHAN, Brasília. Brito, M. (2009) Ciudades históricas como destinos patrimoniales. Una mirada comparada: España y Brasil. Junta de Andalucía, Consejería de Cultura, IAPH. Sevilla, p 150.

entre gestores patrimoniais, urbanos/territoriais” na busca por “modelos alternativos e coerentes para responder a esse desafio” (PLANO DE AÇÃO, p.5).

Os Sítios Culturais do Patrimônio Mundial devem ser exemplos inovadores de políticas de gestão responsável e sustentável do turismo e, portanto, devem ter a obrigação de funcionar como laboratórios de inovação, tanto no campo da gestão pública quanto privada. [...] Constituir destinos patrimoniais implica em investir em conhecimento: isto implica na necessidade de geração de informação qualificada dos sítios patrimoniais, de seus atrativos, de seus entornos e de sua gente (p. 5).

Assim, esses destinos devem estar sujeitos a “uma série de requisitos” como permitir a sua acessibilidade física, mediante o seu desfrute sem riscos físicos; evitar o simulacro e a banalização do sítio patrimonial em questão, “a partir de sua experiência sensorial, evitando, portanto, restringir-se uma mera experiência estética e demasiado superficial do ponto de vista intelectual”. Nessa direção, a Comissão aponta para a necessidade de promover o turismo não somente como atividade de lazer e entretenimento, mas também como atividade educativa, “uma via para o aprendizado, o conhecimento e a experiência junto aos detentores desse patrimônio e à demanda turística a eles dirigida” (p.5).

Sobre essa demanda, a orientação imperativa é para aproximá-la da história local e do bem específico, processo no qual o marketing dos Sítios Culturais Patrimônio Mundial se impõe como uma estratégia de posicionamento e de promoção turístico-cultural: “deve ser uma ferramenta para a comunicação inteligente do “intangível”, da natureza simbólica do espírito do lugar existente”.

Através desses enunciados, podemos perceber a reverberação tanto de problemáticas associadas à espetacularização do patrimônio, quanto de recomendações das Declarações resultantes das Conferências Mundiais de Turismo e Cultura (2015 - 2019) que igualmente apontam soluções através de inovação, acessibilidade, comunicação, educação, conhecimento, experiência, aspectos simbólicos, entre outros observados no primeiro capítulo e que podemos perceber reproduzidos repetidamente nesse campo de saberes e poderes na atualidade, tanto no universo acadêmico quanto em iniciativas de políticas públicas e de gestão.

Feitas tais observações, o Plano de Ação apresenta um Diagnóstico Situacional (p.6) que parte de considerações acerca da oferta cultural, destacando dois aspectos fundamentais: a caracterização dos sítios patrimoniais objeto dessa iniciativa - os Sítios Culturais declarados Patrimônio Mundial - e a situação do uso turístico desse

patrimônio reconhecido. Para tratar do primeiro, são citadas as determinações da Convenção para o Patrimônio Mundial, Cultural e Natural da Unesco (1972), as quais pressupõem um valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico, atualizando com a instituição da figura da paisagem cultural, em 1992, entre “obras conjugadas do homem e da natureza” a que se refere o artigo 1º da referida Convenção.

Dentro desse arcabouço, são listados os 15 sítios culturais brasileiros declarados até aquele momento<sup>20</sup>, cuja caracterização é anexada ao Plano (pp. 30 – 165), por meio de fichas contendo informações gerais de identificação, histórico, evolução, além de justificativa e critérios sob os quais o bem foi inscrito na Lista do Patrimônio Mundial, incluindo declarações de autenticidade e integridade, entre outros aspectos que envolvem a sua gestão, como a situação do uso turístico desse patrimônio, sobre o qual o diagnóstico em questão atribuiu especial atenção, destacando as seguintes considerações acerca do que é tratado como Cidade Histórica, visto que maioria dos sítios brasileiros declarados Patrimônio Mundial são assim nomeados por serem “fruto de um processo histórico mais ou menos longo” (p.7):

[...] para efeitos do entendimento desta questão, seja do ponto de vista instrumental, seja do ponto de vista operativo, considera-se Cidade Histórica aquela que conserva um sítio ou um conjunto do passado de certa relevância (valorado pela sociedade e reconhecido oficialmente por sua contribuição para o conhecimento e compreensão do processo civilizador de uma determinada sociedade). Portanto, as acepções de “Cidade Histórica”, “Centro Histórico” ou “Conjunto”, nestes termos, reside num espaço físico concreto, definido pela sobrevivência do passado, que se manifesta não só em sua realidade física, senão também no tipo de dinâmicas e relações socioculturais que a configuraram e as que hoje podem ser identificadas<sup>21</sup>, reconhecendo-se, enfim, como sítio histórico urbano patrimonializado (PLANO DE AÇÃO, p.7)

Sob a perspectiva turística, o Plano incentiva iniciativas que possibilitem potencializar uma cidade histórica, de tal modo compreendida pela Comissão Técnica

<sup>20</sup> Cidade Histórica de Ouro Preto (1980); Centro Histórico da Cidade de Olinda (1982); Missões Jesuíticas dos Guaranis / Ruínas de São Miguel das Missões (1983); Centro Histórico de Salvador de Bahia (1985); Santuário do Bom Jesus de Congonhas (1985); Brasília (1987); Parque Nacional Serra da Capivara (1991); Centro Histórico de São Luís (1997); Centro Histórico da Cidade de Diamantina (1999); Centro Histórico da Cidade de Goiás (2001); Praça São Francisco na Cidade de São Cristóvão (2010); Rio de Janeiro: Paisagens Cariocas entre a Montanha e o Mar (2012); Conjunto Moderno da Pampulha (2016); Sítio Arqueológico Cais do Valongo (2017) e Sítio Roberto Burle Marx (2021).

<sup>21</sup> Ali é citado “FUENTE, 1999”. Contudo, tal autor(a) não consta nas Referências do trabalho.

Interministerial, como lugares de memória, de conhecimento, difusão e entretenimento que

[...] sintetizam um modo de ser, de viver, de fazer, de uma determinada sociedade e que, se bem comunicado, pode ser acessível a todos e constituir-se em território de referência para o entendimento de valores que conformam as identidades culturais dos grupos que dela fazem parte e, igualmente, território do turismo para a promoção e desenvolvimento do Turismo Cultural.

Contudo, a referida Comissão pontuou alguns desafios que, de um modo geral, são encontrados para um adequado uso turístico desse patrimônio no Brasil, dada ausência do devido ou reduzido planejamento de produtos turístico-culturais, apesar da variedade de recursos que possui. Segundo o diagnóstico situacional apresentado, a realização de inventários do patrimônio cultural é ainda insuficiente nesses sítios patrimoniais, pois as bases de dados são incompletas e pouco acessíveis; nem sempre ou muito pouco os inventários são dirigidos à gestão, mas, com frequência são meros instrumentos de documentação e em geral com informações ainda pouco úteis tanto para a gestão e interpretação do patrimônio cultural como para a gestão do turismo cultural.

Fato que igualmente dificulta um planejamento integrado em seu sentido mais amplo pois há pouca ou inexistem avaliação e ordenamento em rede dos produtos turístico-culturais em um determinado território/destino, o que dificulta no conjunto proporcionar níveis adequados de acessibilidade e acondicionamento dos recursos culturais existentes, bem como acordar horários de visita, preços de acesso a esses atrativos e suas formas de comercialização que, por problemas de gestão, especialmente no caso dos itinerários, roteiros e circuitos, resulta de mais complexa solução, dada sua fragmentação quando dependem de distintas administrações, fato que resulta em um laudo conclusivo de que “os Sítios Culturais Patrimônio Mundial não se constituem em um produto turístico-cultural de referência no Brasil” (p.9).

Ainda assim, a importância da promoção é enfatizada e “a intensificação das ações de marketing turístico é uma exigência” visando a diversificação cultural da oferta e a orientação de destinos de modo temático, dirigida a públicos cada vez mais amplos e variados, ressaltando que “é indispensável investir na transformação da imagem consagrada desses sítios patrimoniais, especialmente quando pautada em estereótipos que geram comportamentos previsíveis e expectativas, quase sempre, frustradas para os visitantes”. Por outro lado, junto aos agentes patrimoniais, torna-se necessário

“desmistificar os aspectos considerados nocivos do marketing do patrimônio cultural, pautando-se em ações de imagem do produto cultural que valorizem sua integridade e autenticidade” (p.9).

Apesar desses desafios, o potencial dessas áreas é reconhecido e no intuito de transformá-las em Destinos Patrimoniais, é recomendado que o seu planejamento e gestão turísticos sejam pautados em “um modelo e intensidade de uso que não altere os valores intrínsecos dos recursos culturais nelas existentes a longo prazo”. Para tanto, devem considerar os princípios de capacidade de acolhida turística que se definem pelas dimensões física, econômica, social e cultural, tanto na estruturação de produtos turístico-culturais quanto na sua gestão.

Algumas ponderações são feitas nessa direção, em especial, no que se refere ao fluxo de visitantes, de modo a evitar o “monocultivo”, isto é, uma monofuncionalidade urbana das áreas exploradas, pautada na profusão em cadeia de usos associados ou complementares à atividade turística, desequilibrando os aspectos funcionais urbanos que garantem a vitalidade dos sítios<sup>22</sup>.

Também no tocante à relação entre residentes e visitantes, que pode ser percebida desde uma acolhida amistosa e hospitaleira até uma acolhida conflituosa, indiferente e agressiva, em função do grau de massificação da atividade turística na localidade, provocando uma leitura do residente em relação ao turista que vai de visitante bem-vindo a um intruso e visitante indesejável. Por fim, também é destacada a necessidade de definir qual o grau de massificação aceitável da atividade turística promovida em função das estratégias de comercialização dos produtos turístico-culturais desenvolvidos que evitem “a banalização das referências culturais ou a sua depreciação, seja pelo esvaziamento de seus significados simbólicos ou pela deturpação nociva de seus traços essenciais decorrentes de sua espetacularização” (p.10).

As ponderações destacadas dialogam diretamente com os conflitos evidenciados nos casos de Barcelona, Islas Baleares e Veneza que abordamos, no segundo capítulo, no contexto do discutido fenômeno do *overtourism*, ao qual está associada a noção de destinos saturados, turismofobia, monocultura turística, entre outras que perpassam esse debate. Fato que indica que a Comissão, estava atualizada em relação à realidade e à dinâmica contemporânea do turismo no contexto europeu, sobretudo sob o olhar de Brito, que possui vivências internacionais, morou e estudou na Espanha.

---

<sup>22</sup> Essa ponderação é atribuída à “Cf. BRITO, 2002”, contudo tal referência também não foi localizada no Plano.

Feitos tais encaminhamentos acerca da oferta cultural, o Plano elenca uma série de aspectos a considerar sobre a demanda turística, sinalizando as tendências qualitativas que incidem na segmentação da atividade turística que correspondem ao chamado Turismo Cultural e ao Turismo Ecológico. Apresenta, também, a caracterização do turista relacionado a cada um desses segmentos e o que isto implica, considerando que, no caso do primeiro, trata-se de uma das atividades turísticas com maior crescimento da demanda global (p.11).

Nesse contexto, fazendo referência direta à Conferência Mundial sobre Turismo e Cultura de Siem Reap (Camboja, 2015), novamente é enfatizada a necessidade de basear a política de gestão turística do patrimônio em “critérios de sustentabilidade que permitam seu uso e desfrute, difusão e intercâmbio de conhecimento, manutenção e acrescentamento de valores simbólicos e de sua essência física e condições de realização” (p.11). Dadas “possibilidades de desenvolvimento socioeconômico nos destinos de todo o mundo”, o turismo cultural é vislumbrado pela sua “capacidade de incrementar a competitividade, criar oportunidades de emprego, estancar o êxodo rural, gerar investimentos em conservação e cultivar um sentimento de orgulho e autoestima entre as comunidades receptoras” (p.11). Enunciados que a presente pesquisa já demonstrou o quanto são utilizados para exaltar o turismo como indutor de desenvolvimento e, sendo ele “cultural”, os benefícios que o mesmo gera para o patrimônio e todos os envolvidos.

Contudo, novamente são apontadas ponderações importantes para a elaboração do Plano que tocam pautas do debate anteriormente retomado, acrescentando o problema da exclusão, seja pela limitação do espaço para uso turístico e da diversidade de produção do território, pelo aumento do custo de vida ou mesmo pela evasão forçada da comunidade local frente à especulação imobiliária, movimento conhecido como gentrificação.

De fato, o turismo passa por um momento histórico em que, apesar de ser um dos setores da economia com possibilidades ainda ampliadas de crescimento, vê-se em uma encruzilhada definidora de rumos bem distintos: ou se apresenta como uma proposta econômica de inclusão social e, assim, contribui para novas perspectivas de valorização da vida, do consumo de produtos culturais e de distribuição de renda ou, por outro lado, alia-se a uma economia de exclui parcelas imensas da população da participação na produção e, dessa maneira, opta por uma proposta de consumo de massa que pouco se preocupa com a sustentabilidade da produção econômica (PLANO DE AÇÃO, 2017, p.12).

Por essa razão, são indicados processos inovadores e inclusivos que promovam maior sustentabilidade aos produtos turístico-culturais, assim como uma gestão turística do Patrimônio Mundial promotora do desenvolvimento desses sítios patrimoniais, de modo afirmar o Turismo Cultural como um conceito constituído em “graus de planejamento coerentes com a complexidade da situação e do contexto onde se produz” (p.12), o qual envolve os atrativos, sua natureza material e imaterial, composição, condição de acesso, uso e desfrute, seu valor simbólico e serviços existentes e, ao mesmo tempo, vinculado à demanda, seu perfil, procedência, comportamento, interesse/motivação e expectativas.

Aspectos que a Comissão procura sintetizar no Plano de Ação para o desenvolvimento da Política em questão, cujas estratégias foram definidas a partir de seis ações: 1) Desenvolvimento de Programa Nacional de Turismo Cultural e Natural - PNTCN; 2) Desenvolvimento de Produtos; 3) Turismo Responsável; 4) Captação e Promoção de Investimentos; 5) Promoção Nacional e 6) Promoção Internacional. Ainda no campo estratégico, é incluído um tópico para expor sobre Consultas Públicas e Construção Participativa.

Se traçarmos um paralelo com os compromissos firmados na série de Conferências Mundiais de Turismo e Cultura promovidas pela OMT e Unesco, sobretudo a já citada de Seam Reap que ocorreu em 2015 e, portanto, antes da elaboração do Plano de Ação que estamos tratando, é possível perceber um alinhamento enunciativo que direciona caminhos de gestão pautados em integração, ações articuladas, formação de redes colaborativas, inovação, criatividade, sensibilização, capacitação e qualificação de profissionais, sinalização, divulgação, acessibilidade, pesquisa, entre outros princípios que viabilizem a preservação, salvaguarda e a promoção do patrimônio cultural, bem como permitam “elevar a imagem positiva do Destino Brasil” (p.14) através de planos estratégicos para o desenvolvimento sustentável com o suporte de indicadores para aferição de impactos e a implementação de ações e campanhas de marketing turístico mais efetivas, em âmbito nacional e internacional.

Para o desenvolvimento desse Sistema, é sugerida a criação de um Comitê Gestor envolvendo o Ministério do Turismo, o Iphan, pelo Ministério da Cultura, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e Ministério do Meio Ambiente para planejar, acompanhar, implementar, monitorar e avaliar as ações dele

decorrentes, buscando, ademais, identificar e estimular parcerias junto ao setor privado para o financiamento de ações no âmbito desse Programa.

Foi sugerido, também, como um instrumento de fomento, a Certificação de Destinos Patrimoniais, por sua vez estruturado por diversas fontes de verificação das variáveis que são consideradas para a obtenção do certificado correspondente, tais como informes de inspeção (vistorias); inventário de referências culturais e sua incidência na cidade histórico-turística; informes e pesquisas de satisfação de visitantes e residentes, entre outros propostos para serem monitorados pelo citado Comitê Gestor, o qual, ademais, buscaria identificar e estimular parcerias junto ao setor privado para o financiamento de ações no âmbito desse Sistema. Vale observar, que essa proposta tem a autoria de Brito também bastante evidente, haja vista sua recente publicação na 40ª edição da Revista do Patrimônio do IPHAN (2019a).

A partir desse ponto, seguindo as ações estratégicas do Plano, observamos claramente uma mudança autoral do texto que passa a tratar de propostas para o desenvolvimento de produtos turísticos, resguardadas suas características específicas que os diferenciam de um produto material. O MTur assume a construção dos enunciados e afirma o entendimento de que a formatação e a comercialização dos produtos turísticos são tarefas da iniciativa privada, cabendo ao poder público dar orientações e elaborar políticas públicas para o desenvolvimento e a estruturação dos destinos, a qualificação e a promoção dos produtos turísticos, bem como regular e intervir no mercado quando for necessário.

É também do MTur a abordagem estratégica sob o título de Turismo Responsável, tratada como indispensável para a formulação da Política em pauta, haja vista sua associação às questões relacionadas a sustentabilidade, acessibilidade e a relação recíproca percebida ao passo que o turismo é uma atividade que induz e ao mesmo tempo depende do desenvolvimento regional sustentável. Ações educativas, de sensibilização e o envolvimento da comunidade são apontadas como de extrema importância, pois para que apoiem e contribuam com o processo é preciso que entendam “a relevância e os benefícios que o turismo pode trazer a comunidade”. Trata-se de um tema, portanto, que em, certa medida, dialoga com a perspectiva do IPHAN. Daí em diante, contudo, todas as proposições enunciativas são voltadas ao mercado.

Para Captação de Investimentos é traçada a necessidade de ações de atração de recursos para os patrimônios/bens que compõem a lista da Unesco e a elaboração de um plano estratégico para atração de investimentos privados, além de uma



reparação/divulgação de portfólio de projetos/empreendimentos, com apresentação de modelos de negócios e de gestão, bem como a realização de seminários/rodadas de negócios, no Brasil e no exterior, para apresentação das oportunidades para investidores.

No tocante à promoção nacional e internacional, a tarefa foi atribuída à Embratur<sup>23</sup>, agência vinculada ao MTur responsável por finalidade, visando o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico, cujo nível das propostas de trabalho foi exposto na abertura deste capítulo, com foco na Broadway, Parques Temáticos e Ligas Esportivas, bem como em réplicas, personagens da Disney, produções cinematográficas com estrelas norte-americanas e reality show.

À época, sob a argumentação de ser imprescindível a relação de campanhas para o mercado doméstico e promover o Brasil no exterior de modo a atrair e aumentar o fluxo de turistas e, conseqüentemente, aumentar a entrada de divisas, são citadas ações já em curso pelo Instituto, como o Plano Estratégico de Marketing Turístico - Experiências do Brasil (2014-2018) e o Plano Aquarela, lançado em 2005 e que na ocasião de elaboração do Plano entrava em sua terceira fase com expectativas de aproveitar as oportunidades trazidas pela realização da Copa do Mundo em 2014 e das Olimpíadas em 2016.

Nesse contexto, foi também mencionada a promoção dos patrimônios culturais materiais por meio do projeto Exposição Visual Itinerante Patrimônios Unesco, realizada em 2015 na Embaixada do Brasil em Londres e em 2016 durante os Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro. Trata-se de estruturas modulares com diversos recursos, incluindo: visuais (imagens e vídeos) e interativos, fichas técnicas com a caracterização dos sítios e dos principais atrativos turísticos que os envolvem através de ambientes infográficos e cenográficos combinando “imagens em gigantografia, com elementos

---

<sup>23</sup> Em novembro de 2019 a agência deixou de ser uma autarquia (Instituto Brasileiro de Turismo) para tornar-se uma agência de interesse coletivo e de utilidade pública, caracterizada como serviço social autônomo apto a receber financiamento do “Sistema S”. Alteração essa processada por meio da Medida Provisória (MP) nº 907/19, que logo foi aprovada por 79 de um total de 81 senadores. O chamado Sistema S é o conjunto de instituições corporativas voltadas a treinamento profissional, pesquisa e assistência técnica e social. Ao todo, são nove instituições (todas iniciadas com S), estabelecidas pela Constituição Federal, cada uma voltada a uma área de atuação, como indústria e comércio. A saber quais: Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial); Sesi (Serviço Social da Indústria); Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio), o Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio), (Serviço Social do Comércio), Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas); Senar (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), Sescop (Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo), Senat (Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte) e o Sest (Serviço Social de Transporte).

visualmente alegres e coloridos, sugerindo, direta ou indiretamente, a cultura local” (p.24), além de vídeos, projeções entre outros recursos visuais. Já para a divulgação do patrimônio cultural imaterial, foram sinalizadas ações do Instituto realizadas em eventos e ações que o mesmo participa, durante os quais a Roda de Capoeira, o Círio de Nazaré e o Frevo, por exemplo, “são objetos de promoção” (p.24).

Nessa direção, são notáveis as contradições existentes entre as proposições enunciadas pelo IPHAN e pela Embratur, especialmente ao que toca a problemática pertinente à banalização e espetacularização do patrimônio cultural com fins turísticos. Enquanto o primeiro sugere evitar e pondera os riscos envolvidos nessa prática, a segunda a incentiva e a eleva ao status de prioridade para o direcionamento de recursos financeiros em nome da necessidade de promover o Destino Brasil.

Por fim, a Comissão Técnica Interministerial inclui no escopo das estratégias para a formulação da nova Política, a recomendação de um processo democrático via “Consultas Públicas e Construção Participativa” para que a academia, promotores de turismo cidadãos, empresas, movimentos e organizações da sociedade possam atuar conjuntamente com o governo nas ações e programas a serem implementados, de acordo com as demandas coletivas. Além dos grupos de interesse já mencionados, foi recomendado o envolvimento de parceiros como o Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC, Conselho Nacional de Turismo – CNT, além de instituições setoriais que representam o interesse de estados, regiões e municípios, como a Confederação Nacional dos Municípios – CNM que já vinha promovendo encontros nacionais nesse campo, através da Organização de Cidades Brasileiras Patrimônio Mundial que, entretanto, não foi mencionada.

O Plano de Ação é assim finalizado, sem uma sessão conclusiva ou de considerações finais, procedido de um apêndice com um organograma contendo a Estrutura Analítica do Projeto, entre outros anexos anteriormente descritos.

#### 4.6 Da proposta de Portaria Interministerial e sua tramitação entre MTur e MinC/IPHAN frente à corrida eleitoral

No caminho de pesquisa que percorremos para a compreensão do processo de elaboração da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial, não foram localizados documentos emitidos pela Casa Civil com a apreciação do Plano de Ação e suas conclusões acerca do mérito do projeto, bem como da oportunidade e da

conveniência política das propostas apresentadas, conforme estabelecido no Acórdão nº 311/2017.

Entretanto, algumas informações foram localizadas na Nota Técnica 8/2018/DPGE/GSE, assinada por representantes dos diferentes órgãos envolvidos nesse processo, no dia 29 de outubro 2018, fazendo referência a um ofício emitido pela Casa Civil aproximadamente um ano antes, com algumas considerações que, contudo, não alteravam o conteúdo do Plano, de modo que a Comissão Técnica Interministerial avançou com o propósito central do trabalho que foi então remodelado aos termos de uma minuta de Portaria Interministerial, a qual observamos tramitar entre o MTur, através do Aviso n. 83/2018/GM-MTur, assinado pelo então Ministro do Turismo - Vinícius Rene Lummertz Silva e dirigido ao Ministro de Estado da Cultura, cargo que à época era ocupado por Sérgio Sá Leitão, datado em 07 de agosto de 2018.

Nesse documento consta uma referência ao Plano de Ação como a base para a proposição da citada Portaria que institui a Política em questão, define atribuições e modelo de gestão transversal e dá outras providências, inclusive estabelece diretrizes e responsabilidades e a origem dos recursos orçamentários a serem mobilizados nas etapas de implementação, “desde os estudos e pesquisas da oferta e da demanda turística até a promoção e apoio à comercialização de produtos turísticos vinculados ao patrimônio mundial no Brasil” (Aviso n. 83/2018/GM-MTur, p.1). De acordo com Lummertz, “a formalização de Portaria Interministerial se faz necessária, com vistas à continuidade do trabalho compartilhado de operacionalização da referida política” (op.cit).

Logo, constatamos o encaminhamento de tal minuta na mesma data pela Chefe de Gabinete do MinC, Ângela Ignácio, para a então Presidente do IPHAN, Kátia Bogéa, com a solicitação de um retorno com uma manifestação técnica acerca da referida proposição, em um prazo de 24 horas. Solicitação essa que, por sua vez, foi encaminhada pelo Chefe do Gabinete do IPHAN, Rafael Arrelaro, ao Diretor do Departamento de Cooperação e Fomento, Marcelo Brito, profissional já citado anteriormente no contexto de sua atuação no Plano de Ação, visto que representa esse Instituto na Comissão Técnica Interministerial que se colocou a frente desse processo.

Descrito como “Documento em elaboração. Circulação Restrita”, a minuta é encabeçada com a mesma data do referido Aviso e como registro de uma reunião de finalização da proposta Portaria realizada entre MTur, EMBRATUR, IPHAN, MMA e ICMBio, na qual foram definidas atribuições e modelo de gestão, entre outras

providências. Em seu escopo podemos observar uma alteração no título da Política em relação ao que consta no Plano, agora de modo mais sintético é tratada como Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial.

Para a instituição dessa Política na forma de Portaria são apresentadas em suas disposições preliminares definições sobre os Sítios do Patrimônio Cultural e Natural, bem como produtos, serviços e atrativos turísticos; destinos patrimoniais e centros de interpretação turística, as quais reproduzem de forma mais enxuta as noções e propostas desenvolvidas no Plano de Ação, assim como algumas ponderações no tocante às especificidades, caracterização de cada Sítio e a seus normativos e instrumentos de gestão sobre a qual prevalece o discurso da integração governamental e da participação democrática do trade turístico, no planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações a serem empreendidas, “quando couber” (p.6).

Igualmente, as diretrizes ali apontadas seguem na direção de parcerias interdisciplinares entre as três esferas de governo e Distrito Federal; a descentralização da gestão e o fortalecimento de governanças locais; a estruturação de destinos para torná-los competitivos; o desenvolvimento sustentável nas dimensões econômica, social, cultural e ambiental, por meio da prática do Turismo Responsável, além de inovação e tecnologia visando acessibilidade, o conhecimento e a apropriação dos recursos culturais e naturais pela sociedade, especialmente no desenvolvimento da atividade turística.

No tocante aos objetivos dessa política, é possível observar uma ênfase ainda maior à sustentabilidade no âmbito do aprimoramento da gestão turística com intuito de apoiar a preservação e a promoção dos Sítios do Patrimônio Mundial no Brasil associados ao conhecimento de comunidades e populações locais, bem como de valorizar e fomentar o turismo cultural nesses lugares com estímulo ao desenvolvimento e implantação de atividades, produtos e serviços turísticos “de forma sustentável, com vistas a incrementar a experiência dos turistas” propiciando uma “agenda de convergência entre cultura, meio ambiente e turismo contribuindo para o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS”, ao mesmo tempo em que se almeja aumentar a competitividade do setor turístico e estimular a integração do setor privado como agente complementar de financiamento em infraestrutura e serviços necessários ao desenvolvimento turístico (p.7).

Embora vários dos encaminhamentos feitos na comentada estrutura da minuta apontem para possíveis soluções de algumas questões problematizadoras levantadas no

Plano de Ação, o debate é encoberto no formato jurídico em questão, sob o véu de princípios sustentáveis enquanto o nítido foco em interesses econômicos e mercadológicos é mantido em projeção. Um processo que novamente evidencia a formação de novas regularidades, retomando ou excluindo, justificando ou descartando alguns dos seus enunciados, que sob a perspectiva foucaultiana podemos associar aos limites que interferem nas formações reais reveladas em uma descrição genealógica e na tarefa crítica que põe em questão as instâncias do controle.

Com tais objetivos em vista, as ações estabelecidas na minuta em tela consideram a implementação da Política de forma transversal aos planos, programas e projetos das entidades envolvidas em sua execução, assim como por projetos e pesquisas específicos, alinhados às mesmas que deverão constituir o Comitê de Gestão Nacional, cujos representantes indicados deverão ter autonomia para opinar e decidir em nome do órgão ou entidade representada durante as reuniões ordinárias que deverão ocorrer com frequência trimestral para o encaminhamento das demandas dos Sítios envolvidos e dos recursos captados.

Após análise da minuta da Portaria em questão, no mesmo dia em que foi emitida pelo MTur, o Diretor do Departamento de Cooperação e Fomento do IPHAN, Marcelo Brito, redigiu a solicitada nota técnica novamente inserindo o termo “Sítios” ao título da Política. Brito fez algumas considerações em relação aos antecedentes que justificam a iniciativa, bem como os ditames previstos na Convenção do Patrimônio Mundial e seus instrumentos regulamentadores, como as diretrizes operacionais e os textos técnicos temáticos produzidos a partir de reuniões internacionais como as Conferências Mundiais sobre Turismo e Cultura, realizadas em Siem Reap, no Camboja, em 2015 e em Mascate, no Omã, em 2017, promovidas em conjunto pela UNESCO e a OMT, reforçando a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Sob essa perspectiva, destaca a dimensão econômica que o patrimônio cultural possui, como recurso para o desenvolvimento da atividade turística e expressa o reconhecimento do IPHAN sobre o potencial do Turismo Cultural, assim descrito:

[...] se bem planejado e implementado com os atores locais na busca da adequada apresentação, acondicionamento e interpretação dos sítios culturais pelos seus valores patrimoniais e que a atividade turística pode favorecer um processo de aprendizagem, conhecimento e entretenimento nessas localidades aonde esses sítios patrimoniais estão assentados, especialmente por meio de uma vivência cultural patrocinada por uma experiência sensorial,

possibilitando ao turista e visitante apropriar-se culturalmente desses lugares (IPHAN, NOTA TÉCNICA, 2018)

Nesse sentido, o citado diretor considera serem adequados os objetivos do instrumento encaminhado e os mecanismos de governança ali propostos para o desenvolvimento da Política Nacional de Gestão Turística dos Sítios do Patrimônio Mundial. As relações entre saberes e poderes novamente se destacam nos enunciados de Brito quando o mesmo ressalta a importância fundamental do apoio do Ministério da Cultura, por meio do Iphan, como sua vinculada responsável pela preservação do patrimônio cultural e ponto focal para os sítios culturais junto à UNESCO, como instâncias governamentais integrantes para o desenvolvimento dessa Política. Em especial, destaca a necessidade de que a mesma fomente a instalação de centros de interpretação turística nesses sítios culturais do Patrimônio Mundial, bem como sua sinalização turístico-cultural e a estruturação de destinos patrimoniais, “conferindo-lhes competitividade e inserindo esse patrimônio na dinâmica econômica nacional” (op.cit).

Feitas essas ressalvas, Brito manifesta estar de acordo com o proposto pela Portaria Interministerial do ponto de vista programático, sem objeção para sua assinatura. Logo, tal posição foi ratificada pela presidência do IPHAN e retornada imediatamente para o Gabinete do MinC. No dia seguinte, o Chefe de Gabinete - Substituto(a) desse Ministério, Elton Gomes de Medeiros, emitiu o DESPACHO Nº 0650487/2018 para Consultoria Jurídica, solicitando análise e emissão de parecer jurídico, “com a urgência que o caso requer”, acerca dos termos contidos na minuta de Portaria Interministerial anteriormente analisada, visando subsidiar a decisão do Ministro da Cultura.

É importante destacar aqui, a proximidade dessas articulações e providências com as eleições presidenciais que ocorreram aproximadamente dois meses depois, de modo que notadamente todo esse movimento passou a tramitar em caráter de urgência. A essa altura já era previsível um segundo turno a ser disputado entre o candidato Jair Bolsonaro, à época pelo Partido Social Liberal (PSL), e Fernando Addad, do Partido dos Trabalhadores (PT).

A resposta veio da Coordenação-Geral Jurídica de Políticas Culturais da Advocacia Geral da União no dia 14 de agosto daquele ano através do Parecer n. 00502/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU, o qual revela uma importante mudança de direção para a instituição da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio

Mundial, ocorrida dias depois que a solicitação para esse parecer foi feita, após um amplo debate em uma reunião realizada no dia 10 desse mesmo mês, a qual antecedeu o Seminário Internacional sobre Gestão de Sítios Culturais do Patrimônio Mundial no Brasil, realizado nos dias 13 a 15 de agosto de 2018, na cidade de Goiás – GO.

De acordo com o relato do citado Parecer, participaram dessa reunião representantes dos Ministérios do Turismo, do Meio Ambiente e da Cultura, bem como das entidades a eles vinculadas que têm competência para a matéria (IPHAN e ICMBio) e após discussão sobre a vertente proposta chegou-se ao consenso de que a forma mais adequada para a instituição da Política em foco, em razão de suas implicações políticas e jurídicas, era a apresentação de um projeto de lei ao Congresso Nacional.

Na mesma oportunidade, entendeu-se, também, que o instrumento apto a atender ao propósito político de sinalizar aquele objetivo, de logo, à sociedade e ao Tribunal de Contas da União (TCU) era um Protocolo de Intenções entre os Ministérios. Desta forma, os representantes dos Ministérios presentes na aludida reunião elaboraram a minuta de Protocolo de Intenções com o propósito de “integrar as experiências das instituições envolvidas, conjugar esforços técnicos e promover ações de cooperação visando a implementação de Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial, assim como o estabelecimento de diretrizes e de responsabilidades relacionadas” (PROTOCOLO DE INTENÇÕES, 2018, p.1).

Dadas contingências históricas podem ser percebidas não apenas como modificáveis, mas em perpétuo deslocamento; ao passo que são sustentadas por todo um sistema de instituições que as impõem e reconduzem. Um processo que novamente evidencia a formação de novas regularidades, retomando ou excluindo, justificando ou descartando alguns dos seus enunciados, que sob a perspectiva foucaultiana podemos associar aos limites que interferem nas formações reais reveladas em uma descrição genealógica e na tarefa crítica que põe em questão as instâncias do controle.

Destarte, a análise jurídica foi deslocada para o referido instrumento, que iremos tratar adiante, mas, antes, vale fazer algumas observações sobre uma importante e influente peça que aparece no referido Seminário Internacional e que até então não tinha entrado nesse jogo discursivo, embora, ao que tudo indica, tenha sido o gatilho daquela estratégica comunicação proferida pelo Ministro do TCU Augusto Nardes, na sessão plenária de 18 de março de 2015, a qual por sua vez, teria motivado a Auditoria e o decisivo Acórdão 311/2017. Estamos falando da Organização das Cidades Brasileiras Patrimônio Mundial (OCBPM).

No domínio do Ministério do Turismo na Internet foram encontradas duas reportagens sobre dito Seminário, sendo que uma está vinculada ao canal de comunicação do atual Governo Brasileiro<sup>24</sup>, em que não aparece referência à OCBPM e, a outra, da antiga gestão<sup>25</sup>, é apenas citada entre os demais signatários do Compromisso de Goiás (2018), documento resultante dos debates sobre “experiências de gestão” que reuniram especialistas de localidades reconhecidas pela Unesco, prefeitos de municípios brasileiros onde se situam 14 sítios culturais do Patrimônio Mundial e o presidente da Organização em questão<sup>26</sup>.

Sobre tal iniciativa, a publicação registrou o depoimento do ministro do Turismo, Vinicius Lummertz, quem acredita que “os exemplos estrangeiros podem nortear a definição de novos modelos para gerir o patrimônio cultural. Vamos buscar as melhores práticas voltadas à atração de investimentos privados, com regras claras, que permitam um adequado ambiente de negócios”<sup>27</sup>.

De acordo com tal fonte, o Seminário Internacional Gestão de Sítios Culturais do Patrimônio Mundial foi organizado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e teve o intuito de garantir a continuidade de investimentos na requalificação urbana de cidades históricas, estimular a implantação de serviços, fomentar parcerias privadas, promover atrativos, incentivar a criação de linhas de crédito. Ações previstas também no citado documento que foi referendado, nessa mesma ocasião, pelos ministérios do Turismo, da Cultura, do Meio Ambiente e das

---

<sup>24</sup> MTUR. Gestão do Patrimônio Mundial no Brasil em debate. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/gestao-do-patrimonio-mundial-no-brasil-em-debate>. Acesso em: 20 fev 2021.

<sup>25</sup> MTUR. Documento aponta diretrizes à gestão do Patrimônio Mundial. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/11803-documento-aponta-diretrizes-%C3%A0-gest%C3%A3o-do-patrim%C3%B4nio-mundial-3.html>. Acesso em: 20 fev 2021.

<sup>26</sup> Assinam a Carta o Governador do Distrito Federal; Os Prefeitos de São Luís, Olinda, São Cristóvão, São Raimundo Nonato, Salvador, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Congonhas, Diamantina, Ouro Preto, Goiás, São Miguel das Missões, sítios culturais do Patrimônio Mundial no Brasil; e os dirigentes da Organização das Cidades Brasileiras Patrimônio Mundial e da Confederação Nacional de Municípios. A Carta foi entregue aos ministros da Cultura, Sérgio Sá Leitão; do Meio Ambiente, Edson Duarte; e do Turismo, Vinicius Lummertz; além da presidente do Iphan, Kátia Boguea; da secretária nacional de Habitação, Maria do Socorro Gadelha.

<sup>27</sup> MTUR. Documento aponta diretrizes à gestão do Patrimônio Mundial. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/11803-documento-aponta-diretrizes-%C3%A0-gest%C3%A3o-do-patrim%C3%B4nio-mundial-3.html>. Acesso em: 20 fev 2021.



Cidades e no qual a instituição da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial consta como a 10ª proposição.

Já no domínio da Confederação Nacional dos Municípios (CNM)<sup>28</sup>, à qual a OCBPM está vinculada, a reportagem sobre o evento em tela destaca essa proposição já na introdução, apontando-a como a finalidade maior do Compromisso de Goiás e do Protocolo de Intenções. Consta ali uma declaração da então presidente do IPHAN, Kátia Bogéa, afirmando que ali inaugurava-se a participação da CNM e OCMBM nesse movimento interministerial:

É a primeira vez que quatro ministérios e as entidades representativas dos Municípios (CNM e OCBPM) se unem para trabalhar em conjunto e promover o desenvolvimento turístico com foco nos Municípios que abarcam os sítios patrimoniais mundiais. Não podemos trabalhar de forma isolada. Este é um pacto federativo, com os compromissos de todas as partes para dinamização do turismo, da economia, do desenvolvimento sustentável e envolvimento das comunidades<sup>29</sup>

Outro aspecto importante observado pela CNM foi a defesa do setor de Cultura do Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) “que é o maior agente de financiamento de obras nas cidades Patrimônio da Humanidade” e estava sob o risco de ser extinto. Foi enfatizado, ainda, que “esse conjunto de iniciativas visa estruturar os destinos para torná-los autossustentável”.

Na mesma reportagem, foi expresso o posicionamento da CNM em relação ao Compromisso de Goiás, considerado como “uma vitória expressiva do movimento municipalista”, haja vista que a entidade trabalha há dois anos para o desenvolvimento da Rede Cidades Históricas e Patrimônio Mundial”. O Presidente da OCBPM, que também representou a CNM no evento, Mário Nascimento, destacou a importância do documento para priorização dos Municípios nas estratégias federais, defendendo que “as cidades detentoras de tão importante patrimônio do Brasil e do mundo não podiam ser deixadas a mercê de programas e ações governamentais não integradas. Precisamos de um conjunto de ações para que os sítios do patrimônio mundial sejam âncoras do desenvolvimento de destinos e novos produtos turísticos”<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> CNM. Entes federados propõem Política Nacional de Gestão do Patrimônio Mundial no Brasil. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/entes-federados-propoe-politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-mundial-no-brasil>. Acesso em 20 fev 2021.

<sup>29</sup> Op.cit.

<sup>30</sup> Op. cit.

Nessa direção, consta ainda na mesma publicação, que a Carta de Goiás seria entregue aos candidatos à Presidência da República e que, “segundo os ministros do Meio Ambiente, Edson Duarte, e do Turismo Vinícius Lummertz, em 5 de novembro, a Presidência da República vai encaminhar ao Congresso Nacional PL para tornar a Carta de Goiás uma política permanente para o patrimônio nacional”.

Por fim, vale destacar nessa última fonte, a afirmação da influência da OCBPM em todo esse processo de elaboração da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Cultural a qual, como já observado, até então encontrava-se velada. Ali, dentro de um “histórico” apresentado, é informado que “a partir da atuação da área técnica de Turismo da Confederação junto ao Tribunal de Contas da União (TCU), foi publicado o Acórdão 311/2017” e que desde então “a CNM participa de forma incisiva na construção das estratégias para instituir as políticas públicas necessárias à priorização das Cidades Patrimônio Mundial junto ao governo federal”. Nos dedicamos, pois, a conhecer melhor sobre a OCBPM que é o braço da CNM nesse processo e, especialmente, sobre sua principal estratégia de articulação que é a realização de encontros nacionais envolvendo os municípios interessados nessa pauta.

#### 4.7 Das infiltradas articulações da Organização das Cidades Brasileiras Patrimônio Mundial (OCBPM)

A OCBPM foi criada em 2013, como organização civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos<sup>31</sup>, justamente “para auxiliar os municípios e regiões a alcançarem patamares mais elevados de desenvolvimento sustentável por meio da valorização do patrimônio cultural e natural”<sup>32</sup>, apostando no “estabelecimento de redes de cooperação entre governo, comunidade e iniciativa privada para a implantação de políticas públicas voltadas às ações de preservação, promoção e de integração dos sítios históricos com a cidade e com um processo de desenvolvimento local inclusivo”, considerando o potencial da “difusão, usufruto e

---

<sup>31</sup> OCBPM: Estatuto Consolidado (2013). Disponível em: <http://ocbpm.org.br/Estatuto%20OCBPM%20-%2011.07.13.pdf>. Acesso em: 13 set. 2021.

<sup>32</sup> Apresentação da Organização. Disponível em: <http://ocbpm.org.br/#ocbpm>. Acesso em: 13 set. 2021.

comercialização do produto turístico cultural/natural de forma organizada” como diferencial competitivo<sup>33</sup>.

Desde sua fundação, ocupa a presidência da OCBPM, o engenheiro agrônomo Mário Augusto Ribas Nascimento, que foi prefeito da cidade de São Miguel das Missões por dois mandatos (1986 – 2004), eleito pelo então Partido Progressista Brasileiro (PPB). Através da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), à qual está vinculada a Organização em pauta, Nascimento possui cadeira como titular no Conselho Nacional de Turismo.

Os maiores feitos dessa iniciativa são Encontros Brasileiros das Cidades Históricas Turísticas e Patrimônio Mundial, cuja primeira edição foi realizada em 2014, na cidade de Olinda (PE). Esse evento que atualmente está em sua 8ª edição e possui frequência praticamente anual, reúne não somente as cidades reconhecidas pela Unesco como Patrimônio Mundial, como também as chamadas Cidades Históricas que são declaradas pelo IPHAN como Patrimônio Nacional, com o objetivo de formular agenda com propostas estruturantes a serem encaminhadas aos órgãos governamentais competentes, na esfera do poder público federal. Movimento do qual participam prefeitos, vice-prefeitos, vereadores, gestores públicos municipais e sociedade civil organizada, conforme consta nos documentos resultantes desses eventos.

Ao nos dedicar à leitura desses, eis que localizamos na Carta de Olinda, o argumento central defendido pelo Ministro do TCU Augusto Nardes (que como vimos anteriormente, é um político do mesmo partido que Nascimento), nos primórdios da sessão plenária de 18 de março de 2015, em torno da visibilidade nacional e internacional do Brasil frente aos grandes eventos esportivos como a Copa do Mundo 2014 e as Olimpíadas do Rio de Janeiro em 2016, com o qual justificou sua solicitação para “avaliar a alocação dos recursos federais descentralizados aos municípios, verificando as prioridades estabelecidas, em especial para aqueles que abrigam os sítios ou conjuntos declarados patrimônio mundial pela Unesco” (AUDITORIA TC 030.814/2015-4). Assim consta no texto dessa Carta:

Como resultado desses investimentos, temos obrigatoriamente que alavancar o Turismo no Brasil, o que passa pela otimização na gestão pública voltada aos atrativos turísticos, onde insere-se fortemente o Patrimônio Cultural Brasileiro, sob pena de

---

<sup>33</sup> NASCIMENTO, Mario. Palavra do Presidente. Disponível em: <http://cidadeshistoricas.cnm.org.br/palavra-presidente-ocbpm>. Acesso em: 13 set. 2021.

transferirmos aos turistas que nos visitam uma imagem negativa do país e perdermos a grande oportunidade de desenvolvimento do Turismo enquanto gerador de riquezas para as atuais e futuras gerações. As Cidades Históricas se constituem em importante fator de desenvolvimento sustentável para o Turismo Cultural, e necessitam de políticas públicas sólidas e permanentes. Assim, buscamos o alinhamento de ações, a definição de uma pauta de reivindicações, a construção de uma agenda estratégica e a difusão do conhecimento de políticas públicas e de boas práticas relacionadas às Cidades Históricas do Brasil.

Reforçando, pois, os objetivos de propor diligências junto aos poderes públicos, apresentando-lhes sugestões e alternativas, auxiliando na tomada de decisões sobre o fomento do Turismo Cultural nas Cidades Históricas; bem como de divulgar os destinos, produtos e serviços turísticos correlatos nos mercados nacional e internacional, o documento registra uma pauta de seis reivindicações aprovada naquele primeiro encontro, entre as quais a priorização dos programas e políticas públicas dos Governos Federal e Estaduais para atendimento às cidades Patrimônio Nacional e Mundial e ação junto ao Congresso Nacional no sentido da aprovação de legislação federal que garanta recursos financeiros regulares e permanentes voltados à preservação, conservação e apoio à infraestrutura das cidades patrimônio mundial e patrimônio histórico nacional (CARTA DE OLINDA, 2014, p.2).

Para o encaminhamento de tais reivindicações foram também apresentadas propostas para a agenda 2015, das quais destacamos “um diagnóstico econômico, social e de infraestrutura voltado para as cidades patrimônio mundial e patrimônio histórico nacional”; a “transferência automática de recursos financeiros” para essas cidades e a “apresentação da presente *Carta de Olinda* aos demais Poderes Legislativo e Judiciário (Superior Tribunal Federal, Tribunal de Contas da União, Ministério Público Federal e Controladoria Geral da União)” (op.cit. p.3). Através de tais registros, é possível perceber a fonte da proposição encaminhada por Nardes à plenária do TCU, a qual, conforme vimos, desencadeou o Acórdão 311/2017 que, por sua vez, ordenou todo o processo.

Dada constatação pode, ao nosso ver, traduzir a ideia de Foucault de discurso como acontecimento sendo que

Certamente o acontecimento não é nem substância nem acidente, nem qualidade, nem processo, o acontecimento não é da ordem dos corpos. Entretanto, ele não é imaterial; é sempre no âmbito da materialidade que ele se efetiva, que é efeito; ele possui seu lugar e consiste na

relação, coexistência, dispersão, recorte, acumulação, seleção de elementos materiais; não é o ato nem a propriedade de um corpo; produz-se como efeito de e em uma dispersão material. Digamos que a filosofia do acontecimento deveria avançar na direção paradoxal, à primeira vista, de um materialismo do incorpóreo (FOULCAULT, 1996, p.57).

A materialidade desse alinhamento segue, notadamente, nos sucessivos documentos resultantes dos encontros, como podemos observar na Carta de São Luís (MA), que determina quatro diretrizes para a conquista dos objetivos comuns das Cidades Históricas e Turísticas e Patrimônio Mundial do Brasil, para as quais anualmente são propostas ações estratégicas como “Desenvolver acordo de cooperação entre Ministério do Turismo, EMBRATUR e Ministério da Cultura, IPHAN e UNESCO para Políticas e ações conjuntas de promoção e valorização do patrimônio histórico e cultural” e “Usar os resultados das auditorias do TCU como instrumento sinalizador aos governos Federal, Estadual e Municipal, para implementar as boas práticas de governança nas cidades históricas” (CARTA DE SÃO LUÍS, 2016, p. 3 e 4).

Já nas duas edições do evento que ocorreram em 2017 em Brasília e Foz do Iguaçu, aparece claramente, como objetivo principal das ações, a referência ao propósito de “elaborar a Política Nacional de Gestão do Patrimônio Mundial conforme recomendação dos Acórdãos do TCU 3.155/2016 e 311/2017, visando à efetividade de tais diretrizes” (CARTA DE BRASÍLIA E CARTA DE FOZ DO IGUAÇU, 2017), além de “promover reunião no TCU com os Municípios Patrimônio Mundial para avaliação do Plano Nacional de Gestão do Patrimônio Mundial no Brasil. (CARTA DE FOZ DO IGUAÇU, 2017, p.3).

Nesse mesmo ano, um vídeo promocional sobre o 3º encontro, realizado na capital federal<sup>34</sup>, foi produzido com trechos das falas de autoridades e dos organizadores, durante a solenidade de abertura, através dos quais foram anunciadas com otimismo as mudanças no governo federal, frente à saída de Dilma e a ocupação da presidência por Temer, nas palavras do então Ministro da Cultura Roberto Freire: [...] esse movimento que está acontecendo e que eu estou fazendo parte e incentivando, deve exatamente nos fazer pensar que não estamos apenas enfrentando uma grave crise, nós estamos também tendo a oportunidade inclusive de termos um governo profundamente reformista” (FREIRE, apud. CNM, 2017).

---

<sup>34</sup> CNM. 3º Encontro Brasileiro de Cidades Patrimônio Mundial. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Jz60hEVNZxM>. Acesso em 30 jun 2021.

Também ali, o discurso do patrimônio com ativo de desenvolvimento foi proferido frequentemente. Nessa linha, Kátia Bógea, então presidente do IPHAN, assim discursou com exaltação:

Costumo repetir que o patrimônio cultural de uma determinada comunidade jamais deve ser encarado como um passivo. “Ah... esse patrimônio, ah essas casas tudo caindo, o que que eu faço com isso...”, como um problema a ser resolvido pelos prefeitos. Ao contrário, deve ser entendido como um gigantesco ativo que aguarda uma ação de reconhecimento e valorização capaz de fazer desalojar como um instrumento de melhoria da qualidade de vida de todos. Ou seja, o patrimônio cultural tratado como um vetor de desenvolvimento, é essa a palavra (BOGÉA, apud. CNM, 2017).

Já Marcos Nascimento, presidente da OCBPM, foi enfático na perspectiva econômica ao mesmo tempo que fez um apelo emocional de mobilização para a causa:

Temos plena consciência que nos cabe cuidar da matéria superior, as tão almeçadas metas econômicas. Sabemos que estamos cuidando da alma do nosso país e só poderemos fazer isso com fé, empenho e com muito carinho. Vamos todos juntos unidos, através do nosso patrimônio cultural e natural ajudar a construir um país mais justo, mais humano, mais fraterno e mais feliz (NASCIMENTO, apud. CNM, 2017).

Na respectiva Carta desse 3º Encontro, foi sublinhado que as estratégias foram aprovadas “para o desenvolvimento sustentável”. Foco que já na 5ª edição de 2018, realizada em Manaus, é igualmente reforçado no referido objetivo principal de elaborar a Política em questão, ao qual é acrescentado o propósito de “promover o desenvolvimento do turismo sustentável nos Municípios, em especial nos Municípios turísticos e históricos” (CARTA DE MANAUS, p.3).

É interessante observar que esse enunciado do desenvolvimento sustentável e essas próprias palavras ditas separadamente, a cada edição foram ganhando mais destaque e repetidas com maior frequência nas respectivas Cartas<sup>35</sup>, sem considerar outras compatíveis, como “sustentabilidade”, predominantemente sob a perspectiva econômica. Consta inclusive, em duas das quatro grandes diretrizes da OCBPM, criadas em 2016, quando foram assim definidas (CARTA DE SÃO LUIS, 2016, p.2):

### **1.1. Preservação e valorização do patrimônio histórico e cultural**

---

<sup>35</sup> O termo “desenvolvimento” aparece duas vezes em 2014, três em 2016, oito em 2017 e nove vezes em 2018. Já o adjetivo “sustentável”, aparece uma vez em 2014, duas em 2016, quatro em 2017 e cinco em 2018.

Interagir com os poderes executivo e legislativo para a priorização de Políticas Públicas com foco na preservação e valorização do patrimônio histórico e cultural, incluindo as questões sociais relativas às comunidades locais e fortalecer o uso do Turismo como elemento de prevenção e preservação do patrimônio histórico e cultural.

#### **1.2. Promoção do patrimônio histórico e cultural**

Desenvolver conjunto de ações de marketing e promoção do patrimônio histórico-cultural das cidades históricas brasileiras, destacando a importância do título Patrimônio Mundial como instrumento de promoção do desenvolvimento local.

#### **1.3. Sustentabilidade das Cidades históricas**

Buscar permanentemente fontes de financiamento público-privado e identificar boas práticas de negócios e alternativas de exploração do potencial econômico de forma a praticar a gestão sustentável (economicamente viável, ambientalmente responsável e socialmente justa) do patrimônio histórico-cultural.

#### **1.4. Governança das Cidades históricas**

Implementar modelo de governança para o desenvolvimento sustentável das Cidades Históricas e Patrimônio Mundial, incluindo boas práticas de Gestão urbana, de implantação de Políticas de Habitação e infraestrutura urbana.

Essas quatro grandes diretrizes seguem sendo reafirmadas desde então, com a diferença que, no 4º Encontro Brasileiro das Cidades Históricas e Patrimônio Mundial, realizado em Foz do Iguaçu (PR), em novembro de 2017, o patrimônio natural passou a ser contemplado também<sup>36</sup>. Logo, novamente fica evidente o alinhamento desses Encontros com o processo de formulação da Política em foco, podendo ser constatado a partir de tal alteração, haja vista a publicação, em abril daquele mesmo ano (2017), da Portaria n.47 nomeando a Comissão Interministerial para a elaboração do Plano de Ação que até então estava sendo tratado como Política Nacional de Gestão Turística dos Patrimônios Culturais e Naturais da Humanidade.

Inclusive é notável a inserção do tema “Turismo Sustentável em Desenvolvimento e o Patrimônio Natural” junto à apresentação do evento, o qual permaneceu também na 5ª edição realizada em Manaus (AM), no ano seguinte. Nessa, foi inserida, ainda, a indicação para “apoiar a continuidade da parceria entre OCBPM, Embratur, Ministério do Turismo Ministério da Cultura, Iphan, Ministério do Meio Ambiente, ICMBio e Sebrae para alavancar ações de divulgação nacional e internacional das cidades Patrimônio Mundial” (CARTA DE MANAUS, 2018, p.4).

---

<sup>36</sup> Os títulos das estratégias passaram a ser assim definidos: 1.1. Preservação e valorização do patrimônio cultural e natural; 1.2. Promoção do patrimônio cultural e natural; 1.3. Sustentabilidade das Cidades Históricas e detentoras de bens ou sítios do Patrimônio Mundial Cultural e Natural e 1.4. Governança das Cidades Históricas e detentoras de bens ou sítios do Patrimônio Mundial Cultural e Natural.

Parceria que, entretanto, já estável visível desde o Encontro em Brasília, que estampou, em sua divulgação, as marcas de várias dessas instituições.

Já em 2019, o 6º Encontro Brasileiro das Cidades Históricas, Turísticas e Patrimônio Mundial, foi realizado em conjunto com o Seminário Internacional Patrimônio + Turismo 2019, promovido pelo IPHAN, em Porto Alegre (RS). Sobre esse, assim como o 7º realizado em 2020, em Salvador (BA), trataremos no próximo capítulo, quando analisaremos o contexto político de implementação da Política em tela no âmbito da gestão do MTur e do IPHAN, após as mudanças efetuadas pelo então recém empossado presidente Jair Bolsonaro nas estruturas desses órgãos.

Do período que compreende as cinco primeiras edições, para além das ações conjecturadas anualmente visando estimular a promoção, a preservação, a valorização, a sinalização e a interpretação do patrimônio, bem como boas práticas, o uso de tecnologias da informação, melhorias da infraestrutura pública, entre outras “questões sociais relativas às comunidades locais” (op.cit.), é notável a repetida ênfase e a quantidade de estratégias apontadas com o objetivo de viabilizar recursos e atrair investimentos para os destinos turísticos patrimoniais, de modo que fica evidente a perspectiva da instituição que sustenta, transmite e reforça o discurso em prol do uso turístico do Patrimônio Mundial com finalidade lucrativa.

Como exemplo, podemos citar as propostas de “reforma da Lei Rouanet, para facilitar o fomento de projetos às cidades patrimônio mundial e patrimônio histórico nacional” (CARTA DE OLINDA, 2014, p.2); criação de parque tecnológico em sítios históricos como forma de atração de investimentos e a requalificação de imóveis com recursos privados sendo que, visando essa última, é indicado “rever e propor alternativas para a legislação que regula as intervenções físicas (obras) em sítios tombados” e até mesmo “apoiar o marco regulatório dos jogos no Brasil, para que as cidades patrimônio mundial possam diversificar fontes de turismo e renda com a oportunidade de receber cassinos (CARTA DE SÃO LUIS, 2016, p.3).

Proposições essas que não convergem com alguns “pontos chaves” elencados no Plano de Ação (p.4), outrora apresentado pela Comissão Interministerial, alertando para a necessidade de conduzir o referido uso turístico de forma adequada. Mesmo assim, permanecem nas edições seguintes e continuam sendo perseguidas até o presente com prioridade pela OCBPM e discutida no Congresso Nacional, conforme constaremos mais adiante. A propósito, no ano seguinte, já avançava de forma mais incisiva e com uma clara crítica ao IPHAN, ao passo que propõe:



Buscar apoio junto ao governo federal, principalmente do IPHAN, para facilitar os processos de regularização de sítios históricos irregulares com o objetivo de possibilitar a ampliação de ampliar investimentos. Atualmente não conseguem fazer melhorias devido estarem irregulares e os processos de regularização são morosos, o que prejudica o turismo nesses locais (CARTA DE FOZ DO IGUAÇU, 2017, p.3)

Na Carta de Manaus (2018, p.5), a nova Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial já aparece como uma realidade para a qual é necessário “estabelecer ações para a execução” enquanto outros esforços são canalizados para “divulgar os benefícios da gestão compartilhada das Unidades de Conservação, por meio de concessão, permissão e autorização de PPPs (Parcerias Público Privadas)”, estratégia essa que identificamos também destacada em outros documentos analisados durante a pesquisa sobre a formulação da Política à qual nos detemos.

Que todo esse movimento da OCBPM, não só esteve desde o início e continua infiltrado e influente no respectivo processo estudado como, ao que tudo indica, foi o gatilho para que o mesmo fosse colocado em marcha, através de uma jogada política e partidária articulada com o TCU, está claro. O que está velado é o motivo pelo qual tal atuação não consta nos diversos registros investigados, contradizendo as diretrizes que demarcaram todo esse percurso pautadas na integração governamental, na participação democrática, na construção participativa, em ações coordenadas com iniciativas não governamentais, do setor privado e da comunidade, em “novos modelos de gestão, por meio da articulação e da formação de redes colaborativas” no “fortalecimento do turismo e das governanças locais, com participação de agentes públicos, privados e de representação da sociedade civil organizada” (DECRETO 9.763).

Sob esse véu retomamos a hipótese foucaultiana já antes considerada de que a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída com a finalidade de conjurar poderes e perigos (FOUCAULT, 1996, p.9). Hipótese que aciona, pois, um olhar inter e multidisciplinar sobre a complexa grade discursiva que está nossa lupa, dada sua localização nas regiões “onde os buracos negros se multiplicam”, onde o discurso, longe de ser elemento transparente ou neutro no qual a política se pacifica, é um lugar onde ela exerce de modo

privilegiado, alguns de seus mais temíveis poderes<sup>37</sup>. Conforme analisa Foucault sob a perspectiva da psicanálise e da história

Por mais que o discurso seja aparentemente bem pouca coisa, as interdições que o atingem revelam logo, rapidamente, sua ligação com o desejo e com o poder. Nisto não há nada de espantoso, visto que o discurso - como a psicanálise nos mostrou - não é simplesmente aquilo que manifesta (ou oculta) o desejo; é, também, aquilo que é o objeto do desejo; e visto que - isto a história não cessa de nos ensinar - o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar (FOUCAULT, 1996, p.10).

#### 4.8 Do Protocolo de Intenções

Por essa via se deu a formalização de desejos e compromissos dos partícipes para consecução da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial, cujo processo de formulação buscamos compreender. O Protocolo de Intenções foi produzido na ocasião do já tratado Seminário Internacional Gestão de Sítios Culturais do Patrimônio Mundial, em agosto de 2018 e se tornou objeto de análise jurídica da Coordenação-Geral Jurídica de Políticas Culturais da Advocacia Geral da União, dada a decisão tomada em dito evento, influenciada pela proximidade das eleições presidenciais, por não prosseguir com a proposta de Portaria Interministerial, mas sim, encaminhar um projeto de lei ao Congresso Nacional até o dia 07 de dezembro de 2018.

Esse Protocolo não possui força vinculante e não cria obrigações ou direitos entre os signatários, embora o Tribunal de Contas da União reconheça sua juridicidade. Tal ato teve como propósito criar o ambiente institucional para o projeto almejado naquela ocasião, uma estratégia de articulação embrionária de avenças futuras e que ganha forma para dar maior solenidade às intenções manifestadas, sem prejuízo de que no futuro as partes identifiquem novos temas a acordar.

Dessa maneira, ficou firmado o compromisso de elaborar e encaminhar uma proposta de Projeto de Lei contemplando os mesmos objetivos previstos na minuta da Portaria Interministerial que até então vinha sendo tramitada e, igualmente, reafirmando as mesmas atividades prioritárias dos órgãos participantes e que ali haviam sido elencadas como ações a serem implementadas de forma transversal aos planos, programas, projetos e demais políticas pertinentes aos Ministérios envolvidos.

---

<sup>37</sup> Para Foucault (1996, p.10), além da política a outra região onde essa grade é mais cerrada é a da sexualidade.

Do ponto de vista jurídico, conforme análise anteriormente solicitada ao CONJUR/IPHAN, emitida em 14 de agosto de 2018, feita a ressalva de estar vedada a utilização de nomes, símbolos ou imagens que possam caracterizar promoção pessoal de autoridades ou de servidores públicos no âmbito da Cartilha da Advocacia-Geral da União para as Eleições 2018, não foi identificada qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade, formal ou material no documento, considerando que o mesmo não possui forma definida em lei, havendo certa flexibilidade quanto ao conteúdo do instrumento que em suma trata de “escolhas e opções de gerenciamento da atividade administrativa, ínsitas ao âmbito de apreciação discricionária dos titulares da Pastas envolvidas”. De modo que não foi constatado impedimento legal para a celebração do vertente Protocolo de Intenções pelos Ministérios do Turismo, do Meio Ambiente e da Cultura, parecer que foi então despachado para o Gabinete do MinC.

#### 4.9 Da virada para Decreto e a Exposição de Motivos

Movida pela emergência política que pautava o prazo para apresentação do Projeto de Lei em questão, novamente a estrutura argumentativa para a formulação e implementação de uma Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial foi redirecionada para se ajustar aos moldes de uma proposta de Decreto, cuja minuta foi encaminhada para a apreciação do TCU, juntamente com a Exposição de Motivos Interministerial EMI n. 00015/2018 MTur MinC MCidades MMA e a Nota Técnica n. 8/2018/DPGE/GSE redigida e assinada pelos respectivos ministros para ser remetida ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República no dia 1º de novembro de 2018.

Toda essa documentação, ao que se pode notar, estava devidamente engatilhada aguardando o resultado das eleições, haja vista que possuem registros de signatários da Comissão Interministerial em 26 de outubro, que é o caso de Neusvaldo Ferreira Lima, do Ministério do Turismo (MTur), enquanto os demais integrantes dessa comissão, assinaram no dia 29 do mesmo mês, exatamente um dia depois que Jair Bolsonaro foi eleito para a Presidência do Brasil.

Com o objetivo de regulamentar o “disposto no inciso XI, do art. 5º da Lei no. 11.771, de 17 de setembro de 2008, a proposta em tela é descrita a partir de uma síntese do histórico de ações, aqui previamente analisado com mais profundidade. É dado destaque para o recente Protocolo de Intenções celebrado no já mencionado Seminário Internacional promovido pelo IPHAN em Goiás, durante o qual foi acordada, ainda, a inclusão do MCidades na Comissão Técnica Interministerial, de modo que esse

Ministério já se apresentava como signatário dessa proposta junto com o MTur, MinC, MMA, IPHAN, ICMBio e Embratur.

Com base nos compromissos ali firmados para o encaminhamento de um Projeto de Lei para tal finalidade, é relatado que a proposta de Decreto foi conjuntamente elaborada, tendo a Comissão optado por tal instrumento a partir do entendimento de que “uma Política Nacional para Gestão Turística do Patrimônio Mundial deve ser elaborada no âmbito da Política Nacional de Turismo”, no caso instituída por meio da Lei supracitada. Notadamente, a partir de então as propostas não são mais encaminhadas com referência à Política Nacional elaboração, mas sim, aos segmentos turísticos relacionados ao Patrimônio Mundial Cultural e Natural do Brasil (EMI n. 00015/2018 MTur MinC MCidades MMA, 2018, p.1).

Novamente a justificativa apresentada se estrutura através de uma análise construída com a exaltação de dados quantitativos e indicativos de crescimento do turismo e sua participação na economia, no PIB mundial e nacional, na geração de empregos e divisas (Op.cit., p.3). Com base em tais estatísticas, a Comissão justifica como fundamental a diversificação da oferta turística brasileira “para manter e incrementar nossa posição de nação turística”, embora essa posição se apresente contraditória com as informações inseridas à continuidade da Exposição, no parágrafo seguinte, quando é feita uma referência a um estudo do Fórum Econômico Mundial, o qual indicou que em um ranking de 136 países o Brasil ocupa o 126º lugar no quesito que avalia a “atenção e o nível de priorização que o governo dá ao setor” (Op. cit., p.5).

Entretanto, uma iniciativa foi sinalizada com o intuito de reverter esse quadro através do Plano de Turismo 2018-2022, que apresentava como uma de suas estratégias “Promover a valorização do patrimônio cultural e natural para visitação turística”, o que, segundo a Comissão, “traduz a absoluta prioridade aos segmentos turísticos relacionados, a qual se pretende efetivar por meio das ações e dos instrumentos de gestão previstos na proposta de Decreto em pauta” (Op.cit., p.3).

A argumentação segue com considerações sobre os aspectos culturais e naturais em foco, bem como expondo o entendimento da Comissão Interministerial sobre o turismo cultural, a partir do qual foram pensadas as diretrizes encaminhadas:

O turismo cultural se embassa na compreensão das referências culturais existentes em uma determinada coletividade que com o suporte dos equipamentos e serviços turísticos favorecem a apropriação dos significados culturais a partir da experiência que pode ser vivenciada nas localidades. O turismo cultural representa um canal

para promover entendimento e paz entre culturas, uma vez que contribui para a geração de cooperação entre os povos, a proteção do patrimônio histórico-cultural, o alívio da pobreza por meio da promoção do orgulho da cultura local e da apreciação pelo que é autêntico nos destinos (Op.cit., p.3).

É possível notar nessa concepção, novamente a reprodução de enunciados destacados dos discursos proferidos no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU que repercutiram, também, nas Conferências Mundiais de Turismo e Cultura da OMT e Unesco, conforme vimos no primeiro capítulo e apropriados em etapas anteriores do processo que estamos analisando, a ressaltar o papel “pacificador” do turismo e seu potencial para combater a pobreza.

Nesse sentido, como fundamentação para defender as contribuições do turismo cultural para o crescimento e as oportunidades de longo prazo geradas pelo investimento em atividades correlatas à cultura e ao patrimônio histórico, a proposta apresentou 4 argumentos (p.4):

1. O aumento da busca dos turistas por experiências
2. O interesse crescente no patrimônio cultural e por questões ligadas à sua conservação
3. O papel do patrimônio cultural para as áreas urbanas, no sentido de conferir-lhes qualidade de vida e em função disto proporcionar condições para o desenvolvimento social e econômico dessas localidades
4. A preocupação com a sustentabilidade, no sentido de estimular o reuso de edificações antigas, centros históricos e parques históricos nacionais

É notável como os enunciados em torno do quesito sustentabilidade – e suas variantes “desenvolvimento sustentável, turismo sustentável, etc. – seguem pronunciados com frequência e ênfase. Outrossim, também é perceptível o predomínio da visão economicista sobre esse “incremento sustentável”, conforme podemos observar na afirmativa abaixo (p.5):

Dessa forma é possível afirmar que o incremento sustentável de visitação nas cidades históricas tem o potencial de viabilizar sua preservação, bem como valorizar a cultura local. Tanto as iniciativas públicas quanto as parcerias com o setor privado na promoção de infraestrutura e equipamentos urbanos e de serviços produzem geração de renda e aumento do PIB, contribuindo para o equilíbrio da balança comercial e aumentando a visibilidade do país, nacional e internacionalmente, gerando um ciclo crescente de atração de investimentos e novos turistas.

Assim o discurso em prol de uma suposta sustentabilidade vai sendo estrategicamente conformado de modo favorável, não apenas para parcerias público privada (PPP), como para a efetiva transferência de responsabilidades do Estado para empreendedores e concessionárias, tal como foi feito oficialmente através do registro de que a experiência de adoção da Concessão para gestão de parques naturais “tem sido adotada com sucesso” (p.5), a qual vem sendo enaltecida desde o Relatório da Auditoria do TCU, realizado em 2016.

Sob essa perspectiva, são expostas as considerações conclusivas dos proponentes que enaltecem o potencial estratégico do turismo para a economia do país, bem como para a gestão “autossustentável” dos destinos patrimoniais, especialmente os que possuem Patrimônio Mundial (p.5):

Depreende-se, portanto, que o turismo pode fazer muito mais pelo Brasil e precisa estar na agenda estratégica do país, considerando-se que é um dos setores que mais rapidamente respondem aos investimentos, fortalecendo o desenvolvimento econômico. O turismo tem todas as condições de contribuir muito mais para a solução dos graves problemas de nossa economia. Promovê-lo é uma postura estratégica, inteligente e necessária, para que o Brasil possa concorrer de forma igualitária, competente e profissional no mercado turístico internacional.

[...] Entende-se, por fim, que diretrizes, objetivos, ações e instrumentos para o aprimoramento da gestão turística dos sítios culturais e naturais brasileiros declarados Patrimônio Mundial fomentam a estruturação de destinos patrimoniais, culturais e ambientais, de forma a torná-los autossustentáveis, melhorando o ambiente de negócios, adequando-os à dinâmica atual da atividade turística e promovendo maior integração entre instituições governamentais, iniciativa privada e a sociedade.

Embora não tenha contemplado o protagonismo comunitário na prática de gestão em pauta, nem tampouco as problemáticas associadas ao tema, previamente apontadas no Plano de Ação sob o olhar de Marcelo Brito, em alusão ao debate internacional já citado no âmbito da OMT e da Unesco e às contradições já evidenciadas em consagrados destinos turísticos que possuem Patrimônio Mundial, por tudo que foi exposto a Comissão Interministerial que assinou a Nota Técnica 8/2018/DPGE/GSE, concluiu a análise da Exposição de Motivos que a própria elaborou, com a defesa de que a proposta apresentada atendia ao que foi recomendando pela Egrégia Corde de Contas

da União, por meio do Acórdão 311/2017, destacando, ainda, o alinhamento das respectivas políticas e planos nacionais dos Ministérios envolvidos<sup>38</sup>.

#### 4.10 Da Minuta

Anexa à Exposição de Motivos apresentada para justificar a proposta do Decreto Presidencial em análise, foi inserida a minuta de tal instrumento jurídico cujo objetivo de criação, conforme já destacado, é “regulamentar o disposto no inciso XI, do art. 5º da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008 com vistas a desenvolver, ordenar e promover os segmentos turísticos relacionados ao Patrimônio Mundial Cultural e Natural do Brasil - Patrimônio Mundial, no âmbito da Política Nacional de Turismo”, assim resumido nas “disposições preliminares” desse documento (p.8).

Ao traçar uma análise comparativa com a minuta da Portaria Interministerial anteriormente observada, elaborada em agosto de 2018<sup>39</sup> e, portanto, antes das eleições presidenciais que elegeram Bolsonaro, observamos que, embora o Decreto não tratasse mais do objeto em torno da instituição da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial e sim dos “segmentos turísticos” associados a tal patrimônio, a estrutura discursiva e normativa foi mantida, apresenta os mesmos princípios a serem assegurados e, de modo geral, foram feitas poucas alterações no conteúdo do texto.

As definições sobre patrimônio mundial cultural, natural e sítios mistos permaneceram iguais. Entretanto, novos conceitos foram acrescentados “para fins desta Política”, é o caso de “segmentação turística”, “cidades históricas”, “turismo de base comunitária”, “povos e comunidades tradicionais”, “plano de negócio” e “gestão turística”<sup>40</sup>. Ampliação que expressa a diversidade de perspectivas que a iniciativa busca

---

<sup>38</sup> Política Nacional de Turismo, ao Plano Nacional de Turismo, à Política de Patrimônio Cultural, à Política Nacional do Meio Ambiente, ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, ao Plano Nacional de Áreas Protegidas, à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e suas políticas setoriais de habitação, saneamento e mobilidade, e demais políticas públicas pertinentes (NOTA TÉCNICA N. 8/2018/DPGE/GSE, 2018, p.8).

<sup>39</sup> Disponível no Aviso n. 83/2018/GM-MTur enviado pelo então Ministro do Turismo, Vinícius Rene Lummertz Silva, para o Ministro da Cultura, Sérgio Sá Leitão, em 7 de agosto de 2018.

<sup>40</sup> II – segmentação turística: forma de organizar o turismo para fins de planejamento, gestão e mercado, sendo os segmentos turísticos podem ser estabelecido a partir dos elementos de identidade da oferta e também das características e variáveis da demanda. VII – cidades históricas: sítios urbanos reconhecidos e identificados por sua história e que contribuem para o conhecimento e entendimento do processo civilizador de uma determinada sociedade, sendo por ela ou pelo Poder Público valorizados. IX – turismo de base comunitária: modelo de gestão da visitação protagonizado pela comunidade, gerando benefícios coletivos, promovendo a vivência intercultural, a qualidade de vida, a valorização da história e da cultura dessas populações, bem como a utilização sustentável para fins recreativos e educativos, dos recursos da Unidade de Conservação. X - povos e comunidades tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que

abarcam, entre elas notadamente para atender a reivindicações que, embora não sejam novidade, ganharam maior visibilidade recentemente. A exemplo das recomendações sobre possíveis impactos negativos do turismo em comunidades indígenas, culturas e tradições locais, bem como para o empoderamento das comunidades locais na gestão turística e criação de iniciativas comunitárias que otimizem os sistemas de transmissão cultural de conhecimentos tradicionais para futuras gerações, temas que foram destaque na Declaração de Quioto em 2019, mas que já se encontravam presentes em edições anteriores.

Já a respeito dos objetivos, foi acrescentado um item para atender o quesito “acessibilidade”, ou seja, para “proporcionar o acesso da sociedade aos Sítios do Patrimônio Mundial”. Observamos, também, a inserção do quesito “sustentabilidade” no item “III - valorizar e fomentar o turismo, de forma sustentável, nos Patrimônios Mundiais, e aprimorar sua gestão turística”, visto que a destacada ponderação não constava antes e somando tal inclusão é contabilizada a presença de tal ênfase em 4 dos 9 objetivos ali traçados (III, IV, V e VIII).

A marca da participação do Ministério das Cidades, inserida no processo de formulação dessa proposição, pode ser percebida no VIII, com a inclusão do “desenvolvimento urbano” na agenda de convergência entre cultura, meio ambiente e turismo com o intuito de “alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentável”. Observamos, ainda, no IX objetivo, a inclusão dos termos “povos e comunidades tradicionais” e “turismo de base comunitária”, sendo que o segundo é apontado como uma via a ser “privilegiada” no processo de “estimular o desenvolvimento de produtos e serviços a estes associados ou por estes ofertados [...] sempre que possível”. Reforçando, portanto, a atenção às reivindicações acima situadas.

Tal preocupação com a participação social e o respeito à cultura dos povos e comunidades tradicionais também foi inserida nas Diretrizes e até então não constava na minuta da Portaria Interministerial que serviu de base para a formulação da proposta de Decreto em análise. Ali também são ressaltadas a necessidade de parcerias

---

se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos por tradição. XI – plano de negócio: documento composto por informações detalhadas sobre o ramo, os produtos e os serviços a serem oferecidos, bem como possíveis clientes, concorrentes, fornecedores e, principalmente, sobre os pontos fortes e fracos do negócio, contribuindo para a identificação da viabilidade da ideia e da gestão do negócio. XII – gestão turística: ação e efeito de gerir e administrar a atividade turística (pp. 9 e 10).



interdisciplinares; descentralização da gestão turística dos Patrimônios Mundiais, ações coordenadas e integradas entre iniciativas governamentais, do setor privado e da comunidade; desenvolvimento sustentável nas dimensões econômica, social, cultural, urbana e ambiental, por meio da prática do turismo responsável, de maneira a garantir a preservação do Patrimônio Mundial, a integridade das comunidades visitadas e a observação ao Código de Ética Mundial para o Turismo; inovação e tecnologia, com vistas a ampliar o acesso, o conhecimento e a apropriação dos recursos culturais e naturais pela sociedade.

Para as estabelecidas ações relacionadas com as atividades turísticas voltadas ao Patrimônio Mundial cuja implementação foi proposta de forma transversal aos planos, programas e projetos das entidades envolvidas em sua execução, foram acrescentados 3 estratégias em relação às 14 que já haviam sido definidas na ocasião da proposta que não se efetivou de Portaria Interministerial para tratar da idealizada política, apresentando-se, pois, na minuta do Decreto em tela, nos incisos I a XVII do Capítulo IV. A saber quais foram acrescentadas: I - o desenvolvimento de modelos de gestão, por meio da articulação e da formação de redes colaborativas; II - a preservação, a conservação e a salvaguarda do Patrimônio Mundial; XVII - fomentar os processos de certificação de destinos patrimoniais como um dos instrumentos de incentivo ao turismo.

Além dos acréscimos integrais, observamos que ênfase em torno da sustentabilidade foi inserida no item III, sobre “a realização de estudos e pesquisas sob as perspectivas da oferta e da demanda turística [...]”, ao qual foi acrescentado, em relação ao item correspondente na referida minuta de Portaria Interministerial, não só o adjetivo “sustentável” ao vislumbrado desenvolvimento, como também a necessidade de instrumentos de controle, de modo que seu desfecho ficou dessa maneira reformulado: “[...] assim como a criação de indicadores de desempenho, meios de aferição de impactos, com vistas ao desenvolvimento sustentável do turismo nos Patrimônios Mundiais e seus entornos”.

Outro adendo interessante a observar, em relação ao texto comparativo, foi feito no inciso XV, com o acréscimo do objetivo assim descrito “com vistas à ampliar o conhecimento técnico dos operadores e de agentes de turismo, e elevar a imagem positiva do destino brasileiro” à primeira parte dessa proposta de ação, a qual foi mantida tal como a versão original: “a promoção turística dos Patrimônios Mundiais e

apoio à comercialização de serviços e de produtos a eles relacionados, em âmbitos nacional e internacional”.

A execução das ações dispostas no referido Capítulo IV é atribuída, conforme o parágrafo único ali disposto, “em regime de cooperação entre os órgãos que compõem o Comitê Interministerial de Gestão Turística do Patrimônio Mundial e seus resultados serão apresentados anualmente às autoridades máximas dos órgãos participantes”.

Passado mais de um ano, contudo, tais resultados não foram publicizados, ao menos que tenhamos conhecimento. Tampouco foram localizados documentos que registrem tais apresentações nos processos do SEI a que tivemos acesso, inclusive no que foi aberto posteriormente à publicação do Decreto, que conforme já sinalizado em outros momentos, ocorreu no dia 11 de abril de 2019, a fim de tramitar a composição de tal Comitê, o processo 72031.003001/2017-14 aberto em 7 de maio do mesmo ano, disponível para consulta pública no SEI do IPHAN.

É sobre esse mesmo Comitê que trata o Capítulo V - “Da Gestão”, o qual define como suas competências “propor, monitorar e avaliar as ações relacionadas com a atividade turística voltada ao Patrimônio Mundial” e institui sua composição por representantes, titular e suplente, dos órgãos e entidades que já vinham atuando como “Comissão Interministerial” desde o Plano de Ação anteriormente analisado, acrescentando o Ministério da Cidadania e destacando sua coordenação pelo MTur. Ali também fica estabelecida a periodicidade trimestral para as reuniões ordinárias e o critério de tomada de decisões definido pela maioria absoluta de seus membros. Igualmente, não foram encontrados nos arquivos acessados, registros como pautas e atas dessas reuniões que à essa altura já devem estar em vias de sua sexta edição, se respeitado o estabelecido.

Por fim, para a implementação das ações relacionadas a este Decreto, no capítulo seguinte foram definidos os recursos a serem contemplados com o Orçamento Geral da União; Estados, Distrito Federal e Municípios; bem como através de investimentos, patrocínios e doações de instituições privadas; linhas de créditos de bancos e de instituições financeiras; provenientes de organismos e de entidades nacionais e internacionais; do Fundo Geral de Turismo - Fungetur; de recursos do Programa Regional de Desenvolvimento do Turismo - Prodetur+Turismo; entre outras fontes.

Através desse percurso analítico comparativo entre diferentes suportes da formação discursiva para a instituição do Decreto em questão, foi possível observar

normas específicas de cada um e suas condições de aparição, de crescimento, de variação associadas a princípios de ordenamento, recobrimento, exclusão e rarefação, mas também de reagrupamento e de unificação dos enunciados que tangenciaram esse processo.

Embora esteja claro que a formulação dessa proposta de Decreto é de autoria da Comissão Técnica Interministerial que desde o começo deu cabo à ordem expressa pelo TCU em 2016, a própria formalizou e assinou em 26 de outubro de 2018, provavelmente para cumprir protocolos burocráticos, a já citada Nota Técnica 8/2018/DPGE/GSE, que nada mais é do que uma adaptação com pouquíssimos ajustes do conteúdo da recém analisada da EMI n. 00015/2018 MTur MinC MCidades MMA e uma maneira de reiterar a defesa que a mesma Comissão fez de que a proposta apresentada atendia ao que havia sido recomendando pela Egrégia Corde de Contas da União, por meio do Acórdão 311/2017, destarte recomendando oficialmente a publicação do Decreto em questão à Casa Civil da Presidência.

#### 4.11 Da Análise Jurídica

Anexo à Exposição de Motivos supracitada, encaminhada à Presidência da República, consta um documento emitido em 1º de novembro de 2018, pela Consultoria Jurídica do MTur, o Parecer n. 00263/2018/CONJUR-MTur/CGU/AGU sobre os documentos em tramitação para a publicação do Decreto em pauta, que é definido por esse parecer como “ato normativo derivado, também chamado de regulamento executivo, incapaz de inovar na ordem jurídica, criando direitos, obrigações, proibições ou medidas punitivas, apenas regulamentando os preceitos fixados em lei, dentro dos limites nela insertos”.

A proposta está de acordo com o que estabelece, dentro do art. 5º da Lei n. 11.771, de 17 de setembro de 2008 que dispõe sobre os objetivos da Política Nacional de Turismo, o inciso XI – “desenvolver, ordenar e promover os diversos segmentos turísticos”. Para respaldar a argumentação exposta e regulamentar tal inciso, a análise jurídica replica novamente os dados quantitativos e indicativos de crescimento do turismo e sua participação na economia, no PIB mundial e nacional, na geração de empregos e divisas exaltados nos documentos apresentados pelos interessados. Igualmente a argumentação apresentada para justificar a necessidade de regulamentação da matéria é reproduzida de modo que, após verificar a sua viabilidade jurídica e avaliado o mérito proposto, a conclusão dessa consultoria é de que a

proposta apresenta “conformidade com a legislação que rege a espécie” e assim é “facultada a assinatura ao poder discricionário da autoridade competente”.

#### 4.12 Da Ratificação pelo IPHAN

Não suficiente a efetiva participação do IPHAN em todo o processo de formulação da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial que ao fim e ao cabo se resumiu a um Decreto submetido à um inciso de um artigo da Política Nacional de Turismo, conforme acabamos de observar, no dia 05 de novembro daquele mesmo ano o Chefe de Gabinete Substituto do MinC, Elton Medeiros, solicitou à então Presidente do IPHAN, Katia Bogéa, por meio do Ofício n.338/2018/CHGM/GM/MINC, uma nova manifestação técnica acerca da minuta de Decreto contida na Exposição de Motivos “com a urgência que o caso requer”.

A resposta foi encaminhada por meio do Ofício n. 1514/2018/GABPRESI-IPHAN informando que esse Instituto participou da elaboração da Nota Técnica nº 08/2018/DPGE/GSE e que, portanto, já havia se manifestado tecnicamente no processo, de forma que essa Presidência ratificava os termos expostos na Nota ora mencionada. Ainda assim, Medeiros retornou através de *email*, alegando que apesar da Nota Técnica conjunta chancelada pelas áreas envolvidas na matéria, era necessária a juntada de Parecer Técnico de cada órgão, reforçando a urgência do requerido. Solicitação essa que situamos nos limites de controle da repercussão do discurso, quer no interior ou exterior, quer, a maior parte das vezes, de um lado e de outro da delimitação.

O requerido foi novamente encaminhado ao Diretor do Departamento de Cooperação e Fomento, Marcelo Brito, quem por sua vez respondeu à demanda por meio da Nota Técnica nº 3/2018/DECOF. Nesse documento podemos perceber o quão conectada é a perspectiva do IPHAN com o acervo discursivo analisado no primeiro capítulo, construído, sobretudo, nas articulações promovidas no âmbito da OMT e da Unesco que reforçam a necessidade de desenvolver mecanismos e instrumentos de gestão que favoreçam o estabelecimento de uma atuação integrada, transversal e estratégica do turismo com o patrimônio cultural, em especial, com o Patrimônio Mundial.

Nesse sentido, fazendo referência às Declarações de Siem Reap (2015), e de Mascate (2017), Brito destaca na Nota em análise as seguintes considerações, elencadas como objetivos da proposta de Decreto em marcha:

- i) é necessário construir um novo modelo de Cooperação entre Cultura e Turismo, apoiando-se no fator de que “o turismo gera enormes oportunidades de crescimento econômico integrador e de desenvolvimento sustentável, criando postos de trabalho, regenerando zonas rurais e urbanas e valorando e protegendo o patrimônio natural e cultural” e que “o turismo cultural pode contribuir notavelmente ao desenvolvimento socioeconômico e ao empoderamento das comunidades locais”;
- ii) é fundamental considerar que a salvaguarda da cultura em suas diversas manifestações é garantia de desenvolvimento sustentável, como se reafirma em diversos instrumentos internacionais, como a Convenção do Patrimônio Mundial (1972) e a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Imaterial (2003), ambos instrumentos ratificados pelo Governo brasileiro;
- iii) é igualmente importante considerar que o Código de Ética Mundial para o Turismo (1999/2001) destaca a importância do patrimônio cultural como recurso e que o turismo deve contribuir para a sua valoração;
- iv) é necessário assinalar a vontade de criar novos modelos de associação entre o turismo e a cultura, integrando à agenda de desenvolvimento, fomentando e facilitando as alianças entre as organizações governamentais, privadas e comunitárias no campo do turismo e do patrimônio cultural;
- v) é estratégico dotar os sítios patrimoniais de maior competitividade turística, promovendo a qualidade dos serviços, o uso da tecnologia e a informação para visitantes;
- vi) é imprescindível promover vínculos mais estreitos entre o turismo, as culturas vivas e a economia criativa e reconhecer a contribuição do turismo cultural ao desenvolvimento urbano das cidades, onde o patrimônio cultural como recurso, para além de sua necessária e importante função identitária, assume uma vertente fundamental, qual seja a de inserir-se no cotidiano da sociedade e se revestir de uma dinâmica econômica, nem sempre potencializada.

Partindo dessa perspectiva, Brito afirma que a proposta de Decreto busca responder a esses desafios e reposicionar o segmento do turismo cultural no Brasil, de modo a dar-lhe maior expressão, inclusive no campo internacional, bem como “propiciará e fomentará uma maior sensibilização a respeito do patrimônio cultural material e imaterial das localidades visitadas, promovendo experiências de turismo cultural que tenham em conta a diversidade cultural existente no país” (p.2).

Assim, “de modo tanto direto como indireto”, reforça que a proposta

[...] beneficiará o patrimônio e suas comunidades detentoras ao fortalecer a cadeia produtiva do patrimônio, ao demandar um acervo recuperado, conservado e salvaguardado, bem como fomentar atividades associadas à realização da atividade turística, gerando emprego e renda nas localidades onde esse patrimônio se assenta e se reproduz (op.cit).

Neste sentido, reproduz e reforça o discurso do benefício mútuo associado ao turismo cultural, registrada a crença de que “tanto os setores governamentais diretamente envolvidos, como o trade turístico, as comunidades detentoras desse patrimônio e os próprios turistas e visitantes poderão se beneficiar dos esforços que venham a ser levados a cabo”.

Em nome do IPHAN, é destacada, ainda, a consideração de que os sítios culturais do Patrimônio Mundial devem ser “exemplos inovadores de políticas de recuperação urbana e de gestão responsável e sustentável do turismo e funcionar como laboratórios de inovação”, ao passo que a “sinergia” que poderá decorrer dessa iniciativa, tende a contagiar as demais localidades e seu patrimônio no Brasil, tornando-se, naturalmente, “base de referência para a ação nesse campo interinstitucional no país” (op.cit), além dos demais setores envolvidos, canalizando esforços, investimentos e “fomentando empreendimentos em um nicho de mercado ainda pouco potencializado no Brasil”.

Por fim, a Nota enfatiza a importância do Comitê Interministerial de Gestão Turística do Patrimônio Mundial, do estabelecimento de “sistema de certificação de destinos patrimoniais, como um dos instrumentos de incentivo ao turismo”, o qual sabemos que é de autoria de Brito, ou seja, do próprio parecerista, bem como do Plano de Ação encaminhado à Casa Civil através do Ofício nº 114/2017/GSE/MTUR, de 16/10/2017, que “permitirá delinear com segurança os passos necessários à implementação de cada etapa a ser executada”.

Portanto, a Nota é concluída com manifestação favorável à minuta, considerando que em função da visão integradora presente na proposta de Decreto em tela será propiciado o fortalecimento das políticas setoriais envolvidas e, em especial, a ação do Governo Federal em seu conjunto pela interação entre elas.

#### 4.13 Da publicação como prioridade no Governo Bolsonaro

Após o envio da Nota Técnica recém analisada não foram localizados nos processos acessados outros trâmites documentados naquele ano de 2018, os quais foram retomados em fevereiro do ano seguinte, já com Jair Bolsonaro na presidência, sob a pressão de cumprir esse compromisso que, como vimos inicialmente, figurava entre as 35 metas definidas para os 100 primeiros dias de seu mandato.

Uma vez extinto o Ministério da Cultura pelo novo presidente, o processo voltou a ser movimentado com um ofício para o então Secretário Especial da Cultura, José

Henrique Medeiros Pires, emitido pelo Chefe de Gabinete do Ministério da Cidadania ao qual a pasta da cultura estava agora submetida como Secretaria. Por essa via foi encaminhada a Exposição de Motivos EMI nº 00001/2019 e demais documentos que a respaldam para as “providências cabíveis”.

Observada a documentação ali encaminhada, constatamos que, embora remetida com um número distinto, o conteúdo da referida EMI e seus anexos é o mesmo da anteriormente analisada EMI n.00015/2018, com exceção apenas do que foi exposto nos itens 28 e 29 que esclarece sobre as mudanças ministeriais implementadas pela nova Presidência da República e, por conseguinte, a necessidade de revalidação dos documentos e instrumentos que haviam tramitado até então:

28. Diante disso e considerando a troca de governo e a devolução da minuta do Decreto via sistema SIDOF para reavaliação do normativo e possível envio à Casa Civil, assim como as alterações realizadas nas estruturas do Ministério das Cidades (integrado ao Ministério do Desenvolvimento Regional) e Ministério da Cultura (integrado ao Ministério da Cidadania), reapresentamos a minuta do decreto apenas com ajustes nos nomes das Pastas e de seus titulares.

29. Ressalta-se, por fim, que convalidamos a Nota Técnica nº 1/2018/SNH do Ministério das Cidades; a NOTA TÉCNICA nº 3/2018/DECOF, do IPHAN; e a Nota Técnica Conjunta Conclusiva nº8/2018/DPGE/GSE, emitida e assinada em outubro de 2018 pelos titulares da Comissão Técnica Interministerial, que foi instituída pela Portaria nº47 de 12 de abril de 2017 e que teve como missão dar cumprimento ao disposto no item 9.1 do Acórdão nº 311/2017 - Plenário, do Tribunal de Contas da União, assim como os pareceres Jurídicos já apensados ao sistema SIDOF.

Novamente a demanda de uma nova apreciação do IPHAN foi encaminhada para Brito, quem a respondeu no dia seguinte, 23 de abril, com o Memorando n. 54/2019/DECOF por meio do qual ratificou os termos da proposta do Decreto ora apresentada com os ajustes decorrentes da instalação do novo Governo, assim manifestando sobre a mesma: “[...] após analisada e comparada com a anterior “não se constatou ter havido alterações de fundo, razão pela qual esta direção considera oportuna e necessária a iniciativa”. Logo, o envio dessa manifestação foi feita à presidência do IPHAN, ainda sob o comando de Kátia Bogéa que, por sua vez, respondeu ao Ofício nº 281/2019/CHG-SEC/G-SEC-SECULT por meio do qual foi recebida a última solicitação. Esse é o último registro que consta no processo do SEI/IPHAN 01400.013490/2018-00 do qual extraímos boa parte da documentação aqui analisada.

A partir de então outros movimentos foram tramitados na mesma fonte, porém em outro processo, o 72031.003001/2017-14, cujo primeiro documento foi registrado com a data 14 de maio de 2019 e, portanto, posterior à publicação do Decreto que ocorreu tal como foi proposto pela Comissão Interministerial. Ato que, conforme vimos inicialmente, foi noticiado na internet, em jornais e nas páginas oficiais dos órgãos envolvidos, ainda como Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio, destacando a importância do ato para a “estruturação de destinos turísticos, de forma a torná-los autossustentáveis, melhorando o ambiente de negócios e adequando-os à dinâmica atual da atividade turística”<sup>41</sup>. A marca dessa Comissão inclusive consta abaixo da assinatura do atual Presidente da República, onde estão registrados os nomes dos então Ministros de Estado envolvidos, sendo Ricardo de Aquino Salles do MMA, Osmar Terra do MC, Gustavo Henrique Rigodanzo Canuto do MDR e Marcelo Henrique Teixeira Dias do MTur.

#### 4.14 Da (re)configuração do Comitê e novo Decreto

Depois de publicado o Decreto 9.763, o que consta no novo processo supracitado são, em grande parte, solicitações e respectivas respostas para atender à demanda de composição do Comitê Interministerial de Gestão Turística do Patrimônio Mundial e sucessivos ajustes necessários na mesma, devido à reestruturação do Ministério do Turismo<sup>42</sup>, que incorporou a pasta da Cultura, antes ligada ao Ministério da Cidadania (após a extinção do MinC), e à transformação da Embratur em um serviço social autônomo<sup>43</sup>. Contudo, o que nos surpreendeu nessa análise, foi uma silenciosa e significativa mudança dos cargos ocupados pelos representantes do MTur nesse Comitê, que a propósito, vale lembrar, é coordenado por esse Ministério.

Tais articulações foram oficializadas por uma série de quatro Portarias que já não mais nomeiam seus designados como antes, enquanto se tratava de uma Comissão Técnica Interministerial, apenas determinam os cargos das representações, muito provavelmente em virtude da enorme instabilidade de seus ocupantes no novo governo. A primeira delas, a Portaria n.131, publicada em 6 de maio de 2019, designa os representantes do MTur e do Embratur. Desse Ministério, a representação foi atribuída ao (à) Secretário (a) da Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo, para titular; e

---

<sup>41</sup> <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/brasil-ganha-politica-nacional-de-gestao-turistica-do-patrimonio-mundial-cultural-e-natural>

<sup>42</sup> Estabelecida pelo Decreto n° 10.359, de 20 de maio de 2020

<sup>43</sup> Conforme disposto na Lei n° 14.002, de 22 de maio de 2020



ao (à) Diretor (a) do Departamento de Ordenamento do Turismo, da Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo, como suplente. Do Embratur, ao (à) Diretor (a) de Gestão Interna, como titular; e ao (à) Coordenador (a)-Geral da Coordenação-Geral de Promoção e Eventos, da Diretoria de Inteligência Competitiva e Promoção Turística, como suplente.

A segunda, a Portaria Nº 1.242, de 11 de julho de 2019, foi publicada pelo Ministro da Cidadania para designar seus representantes e do IPHAN para compor tal Comitê, a saber: Secretário (a) da Secretaria de Difusão e Infraestrutura Cultural da Secretaria Especial da Cultura, para titular; e Diretor (a) do Departamento de Difusão, Fomento e Economia dos Museus do Instituto Brasileiro de Museus - IBRAM, como suplente; Diretor (a) Diretor do Departamento de Cooperação e Fomento do IPHAN, como titular; e Coordenador (a)-Geral de Cooperação Nacional do Departamento de Cooperação e Fomento desse mesmo Instituto, como suplente.

Já na terceira Portaria, a MTur nº 64, de 25 de fevereiro de 2021, publicada após a referida incorporação da Secretaria Especial da Cultura e conseqüentemente do IPHAN ao domínio desse Ministério, podemos observar a mudança acima destacada com a designação de representantes de uma Secretaria que até então não existia no MTur, a Secretaria Nacional de Atração de Investimentos, Parcerias e Concessões (SNAIC).

Criada em 2020, SNAIC foi idealizada para fortalecer a política de atração de investimentos privados para o setor de turismo. Composta por dois departamentos: o de Ordenamento, Parcerias e Concessões; e o de Atração de Investimentos, a SNAIC atua em iniciativas estratégicas do Ministério do Turismo como autorizações e concessões de ativos públicos para a iniciativa privada, a atração de investimentos privados para o setor, por meio da melhora do ambiente de negócios com foco na segurança jurídica e nas parcerias público-privadas, envolvendo concessões e autorizações. Entre suas atribuições está a coordenação do Revive Brasil, sobre o qual já tecemos algumas considerações preliminares e logo voltaremos a tratar no próximo capítulo.

Na ocasião dessa Portaria MTur n.64, foram designados, para titular e suplente, cargos vinculados a tal Secretaria e que posteriormente foram extintos, respectivamente os de Coordenador(a)-Geral de Aproveitamento Turístico de Ativos de Domínio Público e Coordenador de Aproveitamento de Ativos Culturais. Contudo, na mais recente Portaria MTur n.441, de 14 de julho de 2021, os mesmos foram substituídos por

outros superiores, a saber, o de Secretário(a) Nacional de Atração de Investimentos, Parcerias e Concessões e de Diretor(a) de Ordenamento, Parcerias e Concessões.

Já a designação dos cargos que competem à representação do IPHAN nesse Comitê permaneceu sem alteração ao longo desse período, mantendo a participação do Diretor(a) do Departamento de Cooperação e Fomento, como titular; e Coordenador(a)-Geral de Cooperação Nacional, como suplente.

Contudo, através da leitura de e-mails e ofícios tramitados no atual processo em análise, constatamos a ausência de Marcelo Brito, representante do IPHAN em todo o processo de formulação da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial desde a elaboração do Plano de Ação solicitado pelo TCU em 2016 e autor de todas as Notas Técnicas emitidas por esse Instituto a respeito dessa matéria. Documentos esses onde foram inseridas críticas pertinentes em relação a algumas das principais problemáticas associadas ao uso turístico do patrimônio cultural e às contradições práticas do discurso que promove o turismo como indutor do desenvolvimento aliado à preservação à sustentabilidade, anteriormente abordadas nesta tese e que, como constatado, foram acobertadas na publicação do Decreto 9.763.

Um evidente sistema de práticas de interdição e coerção onde o discurso se desloca e se rearticula para que a política se constitua e exerça seu poder, tal como já visto através de sistemas de controle de quais regiões do discurso podem ser abertas e penetráveis e quais devem ser proibidas, ao passo que outras podem ser indefinidamente reproduzidas e repetidas sem qualquer restrição.

O último registro que consta o nome de Brito como indicado para compor o referido Comitê está datado em 24 de maio de 2019. Não sabemos ao certo quando se deu seu afastamento do cargo, apenas identificamos outra assinatura como Diretor do DECOF em ofício encaminhado por esse Departamento à presidência do IPHAN, em 11 de março de 2021, na ocasião pelo historiador e mestre em Preservação do Patrimônio Cultural, Raphael Fabrino. No mais recente ofício consultado, desta vez assinado pela nova Presidente do IPHAN, Larissa Peixoto, dirigido ao Chefe de Gabinete do Ministro do Turismo, em 26 de outubro do corrente ano, o nome designado como titular do Comitê representando esse Instituto, a cargo de Diretor Substituto do DECOF, é o de Tassos Lycurgo Galvao Nunes, advogado e filósofo, com atuação em trabalhos de caráter religioso, entre os quais, como pastor da comunidade cristã Ministério Defesa da Fé. Tassos foi nomeado no IPHAN, em dezembro de 2020, como diretor do Departamento de Patrimônio Imaterial (DPI).

Tantas mudanças que impactaram a composição do Comitê Interministerial de Gestão Turística do Patrimônio Mundial desde sua formação original em 2019, especialmente em função da referida reestruturação do Ministério do Turismo, tornaram necessária a publicação de um novo Decreto em 14 de outubro de 2021, para fazer modificações em dois incisos do parágrafo 1º do art. 82 do Decreto nº 9.763, de 2019, e acrescentar outros dois parágrafos ao mesmo artigo. As alterações dos incisos do parágrafo 12, primeiro retira a previsão de participação do Ministério da Cidadania no Comitê, visto que já não mais possui ligação com a pauta de patrimônios mundiais e atualiza a situação da Embratur, hoje Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo.

Já o acréscimo dos parágrafos 8º e 9º ao art. 8 "atendem aos ajustes necessários ao funcionamento do colegiado já citados no item anterior, incluindo menção ao órgão responsável pelo secretariado executivo do Comitê, o qual também ficou a cargo da recém criada Secretaria Nacional de Atração de Investimentos, Parcerias e Concessões (SNAIC) do MTur, além do registro acerca da possibilidade de participação dos membros nas reuniões por meio de videoconferência e da revogação do inciso que prevê a participação do Ministério da Cidadania no Comitê, visto que com a incorporação da Secretaria Especial de Cultura ao MTur, o mesmo já não mais possuía ligação com a pauta.

A argumentação para justificar esse novo Decreto nº 10.837 consta na Exposição de Motivos EMI n.200015/MTur2021 a qual, diferente das outras que a antecederam nesse processo, não foi apresentada como uma proposição conjunta, mas sim, apenas pelo Ministro do Turismo Substituto, Daniel Diniz Nepomuceno. Igualmente, o próprio Decreto leva somente a assinatura do atual Ministro do Turismo, Gilson Machado Guimarães Neto, abaixo da que legitima o ato do Presidente Bolsonaro.

#### 4.15 Por uma síntese conclusiva do processo

Todo esse percurso de formulação do que inicialmente foi proposto como Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Cultural se estruturou em um terreno político movediço, conformado por um contexto histórico intenso e conturbado, marcado pela projeção do Brasil aos olhos do planeta, através de grandes eventos esportivos mundiais, bem como por uma crise econômica que deflagrou mudanças drásticas no governo do país, enquanto ecoava-se e amplificava-se pelo globo o discurso do desenvolvimento sustentável potencializando o turismo como importante estratégia

aliada à preservação do patrimônio cultural, às promessas dos benefícios múltiplos e mútuos.

Nesse cenário, o contraste da riqueza dos ativos culturais e naturais brasileiros com o baixo desempenho de sua exploração turística foi problematizado sob o olhar de um político progressista influenciado por outro que compartilha dos mesmos ideais e que lidera o principal movimento de gestores envolvidos com o Patrimônio Mundial brasileiro (OCBPM), em um dos tribunais federais mais poderosos do país que solicitou investigações, análises e planos para a proposição de soluções pela via legislativa. De ordem do Plenário a coordenação dessa missão foi atribuída ao MTur, que claramente se posicionou favorável a tal propósito com a exposição de razões predominantemente econômicas e à essa altura com a liderança já redirecionada pelos ideais reformistas e neoliberalistas do governo Temer.

Um jogo muito bem articulado pelos interessados, que deslocou a importância de atribuir ao Patrimônio Mundial uma política mais abrangente que considerasse um planejamento geral para integrar a proteção e a valorização do referido patrimônio à vida coletiva e ao território onde ocorrem as relações estabelecidas com o mesmo, tal como orienta a Convenção da Unesco (1972), e não somente para interesses específicos de segmentos turísticos.

Ainda assim, durante a elaboração do Plano de Ação e análises técnicas, o trabalho foi aparentemente conduzido de forma transversal no campo de ação institucional, envolvendo a articulação e a cooperação nos vários âmbitos da administração pública aos quais competem à gestão do patrimônio cultural e natural, especialmente aqueles reconhecidos como Patrimônio Mundial pela Unesco. Nesse processo é notável a perspectiva integrada, uma visão crítica e holística de gestão com a apropriação de pertinentes ponderações acerca de problemas, conflitos, dificuldades e desafios fundamentais a serem considerados em diversas bases governamentais da Política em construção para propiciar maior eficiência, eficácia e efetividade em suas ações, assim pensada na esfera de uma proposta interministerial.

Nesse sentido, é reconhecido o potencial dessa iniciativa (embora limitada para fins específicos de interesse turístico) dentro do que originalmente foi proposto como ação integrada, considerando que as políticas públicas brasileiras, de modo geral, são empreendidas de forma restrita em seus respectivos campos de ação, conferindo, portanto, setorialidade no enfrentamento dos diversos problemas que afligem o país e, como sabemos, no presente caso estamos tratando de campos que são, por natureza,

inter, multi e trans disciplinares, dependendo, portanto, dessa integração, de uma maior sinergia entre os setores governamentais e não-governamentais relacionados.

Ocorre que, conforme pudemos observar claramente pelos pedidos de “urgência” que ditaram o ritmo dos encaminhamentos a partir de agosto de 2018, as articulações ali investidas foram intoxicadas pelas eleições que ocorreram em outubro desse mesmo ano, as quais resultaram na eleição de Jair Bolsonaro para presidente, sustentada em promessas de campanha que anunciavam medidas como reformas administrativas com o enxugamento da máquina pública, fusões e extinções de ministérios, privatizações e amortizações de estatais, abertura para o capital estrangeiro, flexibilização trabalhista, ameaça de retirada do país do Acordo de Paris, entre outras.

Logo, o que estava sendo pensado na dimensão de um projeto de Lei fundamentado na integração dos diversos órgãos competentes envolvidos na gestão em pauta, foi reduzido a um Decreto para regulamentar um inciso de um artigo da Lei Nacional do Turismo, enquanto que a atuação da então Comissão Interministerial, agora reestruturada e denominada Comitê, passou a ser regulamentada dentro desse inciso, através de um capítulo que determina a condução do MTur e do seu secretariado-geral por designados da Secretaria Nacional de Atração de Investimentos, Parcerias e Concessões (SNAIC).

Um movimento que ocorre em sinergia com a submissão da pasta da Cultura a esse mesmo Ministério - a qual por sua vez foi reduzida de Ministério à Secretaria – e, ainda, com o desmonte do IPHAN e conseqüentemente de sua representatividade em dito Comitê, até então determinante para o equilíbrio da Política em tela. Lamentável constatação, dado o desperdício de esforços empreendidos para conseguir um maior estreitamento das relações interministeriais com vistas não há uma hierarquização que submete a cultura ao turismo, mas sim, a uma transversalidade considerada tão necessária e estratégica, tanto para o patrimônio como para o turismo, conforme recomendado pelas Declarações decorrentes das Conferências Mundiais sobre Turismo e Cultura promovidas pela OMT e UNESCO, tratadas no primeiro capítulo desta tese.

Analisar o processo de elaboração da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial foi extremamente profícuo para compreensão de como o discurso que afirma o turismo como indutor do desenvolvimento aliado à preservação e à sustentabilidade foi organizado no âmbito governamental brasileiro para tal finalidade. A partir de seus respectivos enquadramentos, com regras e protocolos claros que circularam em espaços fechados e seletivos e que determinaram a qualificação que

deveriam possuir os indivíduos que teriam voz e a posição que deveriam ocupar no contexto de uma interlocução para formular determinado tipo de enunciados, pudemos observar a definição das circunstâncias e todo o conjunto de signos que irão acompanhar a regularidade do que poderá e deverá ser dito para a implementação de tal Política, já que a mesma foi chancelada pelos saberes de sua autoria – e por conseguinte, pelos poderes de sua autoridade.

A projeção em território nacional do ritual anteriormente contemplado no cenário internacional nos permitiu perceber o potencial da transmissão, coerção e da eficácia suposta ou imposta das palavras, seu efeito sobre aqueles aos quais ou ao que se dirigem, dada a maneira como são aplicadas em uma sociedade, como são valorizadas, distribuídas, atribuídas, apropriadas (FOUCAULT, 1996, p.39).

Daí a necessidade de restituir ao discurso o seu caráter de acontecimento, como afirmado por Foucault (op.ci., p.52), questionando as figuras que parecem desempenhar um papel positivo como a do autor, da disciplina, da vontade de verdade. Questionando sua expansão, sua continuidade. E pelo princípio da inversão, reconhecer, ao contrário, o jogo negativo de um recorte, de sua rarefação. É o que buscamos fazer no próximo capítulo.

## 5. A INVERSÃO NAS PRÁTICAS DO GOVERNO BOLSONARO (2019 – 2021)

“Vamos mostrar o Brasil que deu certo. Não vamos mostrar tráfico, violência, favela essas coisas que vinham sendo exportadas. A gente quer mostrar o que é bom. Não podemos vender as mazelas do Brasil, isso temos que resolver internamente”. Esse é o propósito dos projetos da Embratur, a tomar como exemplo os citados no capítulo anterior<sup>1</sup>, depois que a mudança de *status* para agência, em maio de 2020, possibilitou seu orçamento saltar de 12,8 milhões para 150 milhões de dólares<sup>2</sup>.

Segundo a diretoria de marketing da agência, a meta é “[...] dar mais agilidade e autonomia para a entidade, que poderá desenvolver ações e parcerias para melhor divulgar e promover o Brasil junto aos mercados turísticos internacionais, atuando de forma mais competitiva” e, assim “[...] alavancar o fluxo turístico de um total anual de pouco mais de 6,5 milhões para 12 milhões de turistas estrangeiros até 2022, que deverão injetar 19 bilhões de dólares na economia brasileira”, de acordo com informações prestadas pelo Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília<sup>3</sup>.

Para tal aporte financeiro conta-se, entre outras fontes, com um acordo de cooperação entre Embratur e Sebrae, que irá realocar anualmente 100 milhões de reais, durante 5 anos, para “ações estratégicas” da agência em consonância com as mencionadas metas prioritárias do governo federal para o setor<sup>4</sup>. Assim articulado, esse turbinado orçamento é direcionado exclusivamente para a promoção do Brasil no exterior, a fim de reverter sua imagem negativa, desgastada principalmente pelo próprio governo bolsonarista no tocante às questões de segurança pública agravadas pelo favorecimento ao porte de armas e pela péssima gestão durante a pandemia que fez com que o país perdesse mais de 600 mil vidas<sup>5</sup> e passasse a ser visto como uma “ameaça para a

---

<sup>1</sup> O GLOBO. De Sharon Stone a modelo fantasiado de dragão da independência, plano da Embratur prevê até HQ do Mickey. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/de-sharon-stone-modelo-fantasiado-de-dragao-da-independencia-plano-da-embratur-preve-ate-hq-do-mickey-24216163>. Acesso em: 02 fev 2020.

<sup>2</sup> Reportagem publicada pelo Portal Brasileiro do Turismo em 27/11/2019. Disponível em: < [https://www.mercadoeventos.com.br/\\_destaque\\_/slideshow/como-agencia-embratur-tera-reforco-milionario-no-orcamento/](https://www.mercadoeventos.com.br/_destaque_/slideshow/como-agencia-embratur-tera-reforco-milionario-no-orcamento/)> Acesso em 30 mar 2020.

<sup>3</sup> CET/UNB. Embratur Vira Agência Brasileira de Promoção do Turismo. Disponível em: [http://www.cet.unb.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2803:embratur-vira-agencia-brasileira-de-promocao-do-turismo](http://www.cet.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2803:embratur-vira-agencia-brasileira-de-promocao-do-turismo). Acesso em: 30 set 2020.

<sup>4</sup> Op.cit.

<sup>5</sup> Dado registrado em 8 de outubro de 2021. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 10 de outubro de 2021.

humanidade”<sup>6</sup>, além de crimes ambientais como os causados pela mineradora Vale S.A, as queimadas na Amazônia e a condução de providências para tentar reverter os danos da maior tragédia por derramamento de petróleo já ocorrida no país, que atingiu mais de 3 mil quilômetros do litoral brasileiro, entre outros sucessivos ataques que devastaram a natureza e o povo brasileiro.

Inevitável questionar como 150 milhões de dólares poderiam fazer a diferença nas vidas destroçadas das incontáveis vítimas e imensuráveis prejuízos de tais ocorrências à fauna e à flora do país, ou que fosse na melhoria efetiva da estrutura urbana, na qualidade de serviços de saúde, moradia, trabalho e educação, entre outras tantas demandas de destinos turísticos nacionais.

Contudo, mesmo diante desse cenário, o então Ministro de Turismo, durante uma reunião no Palácio do Planalto com o novo presidente e 27 empresários e representantes de importantes entidades do setor, em 24 de abril de 2019, afirmou sua aposta de que tal investimento é o caminho certo ao expor as intenções e estratégias para impulsionar a cadeia turística no país:

Sabemos muito bem onde estamos em relação ao turismo e onde queremos chegar e como chegar. A gente vive um novo no Brasil, momento de economia liberal, certamente o ambiente de negócios vai melhorar muito daqui para frente e temos propostas que vão realmente trazer esse investimento do capital financeiro para o Brasil<sup>7</sup>

De acordo com o referido ministro, tais propostas englobam medidas de desburocratização e simplificação de licenças, “sobretudo ambientais”, em áreas com vocação para o turismo (op.cit.). Medidas essas previstas já no projeto de governo do Bolsonaro, antes mesmo de sua eleição e postas em marcha desde o início de seu mandato, haja vista a pressão sob à Funai para interromper a demarcação de uma reserva indígena no Sul da Bahia e liberar a construção de um resort de luxo da rede hoteleira portuguesa Vila Galé<sup>8</sup>. A agência de notícias The Intercept Brasil, a mesma que noticiou esse caso,

<sup>6</sup> DW. Brasil é ameaça para humanidade. Publicada em 10/03/2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/brasil-%C3%A9-amea%C3%A7a-para-humanidade-diz-epidemiologista/a-56828462>. Acesso em 20 set 2021.

<sup>7</sup> ÁLVARO ANTÔNIO, apud AGÊNCIA BRASIL. Bolsonaro recebe empresários do turismo interessados em expandir setor. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/economia/noticia/2019-04/bolsonaro-recebe-empresarios-do-turismo-interessados-em-expandir-setor>. Acesso em 20 set 2021.

<sup>8</sup> Solicitação registrada no Ofício n°. 185/2019/PRESI-EMBRATUR, expedido em 26 de julho de 2019. É a primeira vez, ao menos desde a Constituição de 1988, que um órgão federal faz lobby sobre outro – e o registra num documento oficial do governo – para entregar à iniciativa privada



teve acesso a alguns documentos internos do Ministério que mostram como esse processo está se desenvolvendo de maneira acelerada no governo de Bolsonaro.

Um dos documentos é uma planilha que lista 222 propriedades da União<sup>9</sup> que o governo quer passar para a iniciativa privada explorar. São indicações feitas pelos governos estaduais a pedido do governo federal. Há desde prédios históricos e terrenos em locais privilegiados a ilhas e parques nacionais como o da Serra da Capivara, no Piauí, contemplado pela lista do Patrimônio Mundial da Unesco dada sua importância como a área de maior concentração de sítios arqueológicos atualmente conhecida das Américas. A lista foi produzida no primeiro semestre 2019, mesmo período em que ocorreu a mencionada reunião em que o Ministro do Turismo, com o respaldo do presidente da república, expôs suas estratégias de concessão. De lá pra cá certamente já cresceu consideravelmente, visto que no momento do acesso ao documento ainda faltavam as indicações de 9 estados, entre eles São Paulo.

Por essa simples planilha de Excel - e demais ações sumariamente apontadas - perpassam as intencionalidades projetadas no gatilho discursivo da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial, cujo o processo de elaboração e implementação acabamos de analisar. Eclode o discurso como acontecimento (FOUCAULT, 1996, p. 57) deixando sua marca não só na história do presente, como também nas perspectivas (apocalípticas) sobre o futuro, tendo em vista os sérios riscos que representam para a proteção, a democratização do acesso, a inclusão e tudo mais que o próprio discurso em foco defende sob a lógica do benefício mútuo. Honrando, assim, plenamente as coerções observadas nos princípios de ordenamento que evidenciaram as estratégias que sustentam, transmitem e reforçam a retórica do turismo

---

uma área indígena. A área fica no sul da Bahia, tem 470 quilômetros quadrados e pertence ao povo Tupinambá de Olivença, que luta há pelo menos 15 anos pela demarcação da terra. É maior em tamanho que a do município de Curitiba-PR e é o lar de 4,6 mil indígenas, além de marisqueiros e pescadores artesanais. Há registros de que eles vivem no local há mais de 300 anos. A solicitação visa beneficiar a rede hoteleira portuguesa Vila Galé, que tem planos para construir um hotel de luxo com 467 apartamentos no local. A Embratur argumenta, no ofício enviado à Funai, que a Vila Galé tem a intenção de “viabilizar a construção de 2 (dois) empreendimentos hoteleiros, tipo Resort, com 1040 leitos”, que será “voltado para turistas estrangeiros”. O pedido, contudo, vai contra o artigo 231 da Constituição Federal, que afirma que os índios têm direito sobre as terras tradicionalmente ocupadas por eles e que cabe ao governo federal demarcar e proteger os locais. Informações retiradas da reportagem “Lobby amigo”, de Amanda Audi. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/10/15/bolsonaro-alugar-areas-publicas-turismo/> Acesso em: 02 nov 2019.

<sup>9</sup> Op.cit.

como indutor do desenvolvimento aliado à sustentabilidade e à preservação do patrimônio, enquanto são articulados poderes e perigos.

Observamos o desenrolar desse processo no contexto caracterizado por mudanças e rupturas no Governo Federal ocorridas, principalmente, nos últimos cinco anos, no qual peças importantes do xadrez político foram sendo movidas no tabuleiro, algumas sendo eliminadas, outras estrategicamente deslocadas enquanto fechava o cerco com as jogadas rasteiras dos primeiros atos do governo até o xeque-mate no MinC, conquistando para o domínio do MTur o reinado do IPHAN e com ele as rédeas do patrimônio nacional e mundial.

As estratégias ali utilizadas são claramente projetadas em palcos discursivos de eventos organizados pelo IPHAN e pela OCBPM nos anos 2019 e 2020, nos quais tem se destacado o papel do Programa Revive, uma articulação liderada pelo MTur com uma “modelagem” bem parecida, visando a destinação turística de ativos públicos, porém delimitado no âmbito do Patrimônio Nacional. Entretanto, é notável a convergência de interesses do mesmo com a Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial, cuja implementação de ações efetivas ainda não percebemos repercutir publicamente, conforme trataremos à continuação.

Para além da projeção, o que pretendemos aqui é mais que “admitir a plenitude virtual de um mundo de discursos ininterruptos” (FOULCALT, 1996, p.52). É retomar a nossa busca por evidenciar sua inversão, agora em território brasileiro, lançando um olhar especial para o Centro Histórico de Salvador, reconhecido como Patrimônio Cultural Mundial desde 1985, o qual tem sido enaltecido pelas referidas instituições como um “*case* de sucesso” de gestão em relação ao uso turístico do patrimônio cultural.

#### 5.1 Carta de Porto Alegre (2019): “Patrimônio + Turismo: potencial econômico do patrimônio em sua dimensão turística”

O primeiro palco foi montado nos dias 23 a 25 de outubro de 2019, na cidade de Porto Alegre-RS para o Seminário Internacional Patrimônio + Turismo: Potencial Econômico do Patrimônio em sua Dimensão Turística, o qual ocorreu em concomitância com o 6º Encontro Brasileiro das Cidades Históricas, Turísticas e Patrimônio Mundial, evento realizado pelo IPHAN em parceria com a OCBPM.

Discursando na abertura sobre ideias inovadoras e boas práticas no campo da gestão patrimonial e turística, a então presidente do IPHAN, Kátia Boga, reafirmou o

posicionamento desse Instituto a favor de experimentar esse caminho para construir uma relação mais adequada entre turismo e patrimônio no país:

[...] o conjunto de bens e manifestações culturais protegidos em todo Brasil possui grande potencial turístico que, objetivamente trabalhado e qualificado, pode despertar, em cada cidadão, o desejo de explorá-lo e a responsabilidade de preservá-lo. [...] É com esse olhar que o Iphan mais uma vez tem o futuro como meta e, em 2019, busca atuar também com uma forte parceria com o Ministério do Turismo, visando implementar ações que incentivam o turismo cultural<sup>10</sup>

Além da presidência e alguns diretores do IPHAN, que naquele momento estava alocado no Ministério da Cidadania, estiveram envolvidos no Seminário membros do alto escalão do MTur, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a Organização das Cidades Brasileiras Patrimônio Mundial (OCBPM), do Departamento de Desenvolvimento Urbano, Cultura e Turismo do BNDES, SEBRAE, entre outros que discutiram, em sessões reservadas, temas como: Programa Investe Turismo; Programa Nacional de Turismo Cultural; Revive Brasil; Sinalização Turística de Sítios Patrimônio Mundial; Centros de Interpretação Turística; e, por fim, Guia Turístico dos Sítios Patrimônio Mundial. A sessão conclusiva contou ainda com a direção da UNESCO-Brasil para leitura e lançamento da Carta de Porto Alegre<sup>11</sup>, a qual foi assinada também por “prefeitos, dirigentes, técnicos e gestores federais, estaduais e municipais, entidades representativas da sociedade civil e dos municípios”.

O documento integra a série de cartas produzidas nas cinco edições anteriores do Encontro Brasileiro das Cidades Históricas, Turísticas e Patrimônio Mundial que analisamos no capítulo anterior e registra o posicionamento dos signatários em relação às diversas frentes de atuação em prol do turismo cultural, com base em sete aspectos que foram considerados para expressar tais proposições, a saber: (i) o Decreto nº 9.763, de 11 de abril de 2019; (ii) as 10 metas no Ano Patrimônio + Turismo; (iii) o patrimônio cultural como “ativo e pilar do desenvolvimento social e econômico”; (iv) o potencial turístico do patrimônio cultural; (v) as amplas possibilidades do turismo cultural, atividade que necessita ser fomentada no país; (vi) o fato de ser o turismo cultural “um turismo qualificado, com efeito multiplicador na economia, e que gera emprego e renda, com o

<sup>10</sup> IPHAN. Patrimônio+Turismo e bens do Sul serão o foco do Iphan em 2019. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/4963>. Acesso em 20 mar 2020.

<sup>11</sup> IPHAN. Carta de Porto Alegre – 2019. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Porto%20Alegre%20\(RS\).pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Porto%20Alegre%20(RS).pdf). Acesso em 20 mar 2020.

dobro de gasto médio em relação aos outros segmentos” e (vii) o binômio patrimônio e turismo importante “para um desenvolvimento inclusivo em todas as regiões do país”.

Entre os 17 encaminhamentos ali registrados, além do apoio ao lançamento do Programa Nacional de Turismo Cultural, proposto pelo IPHAN e MTur em parceria com o BNDS e ao fortalecimento institucional da Organização das Cidades Brasileiras Patrimônio Mundial – OCBPM, como representante da rede das Cidades Patrimônio Mundial e Patrimônio Imaterial da Humanidade reconhecidos pela UNESCO, se destaca a pauta da sustentabilidade costurando discursivamente o citado binômio quando é reforçada a

[...] necessidade de planejamento do turismo sustentável de forma a potencializar a oportunidade econômica do turismo cultural e minimizar os riscos e ameaças dessa prática, se desenvolvida de modo inadequado, visando à preservação e à salvaguarda do patrimônio para usufruto das atuais e futuras gerações e coibindo a banalização e o simulacro do patrimônio, seja em sua dimensão material quanto imaterial (CARTA DE PORTO ALEGRE, p.1)

Importa observar ali, de volta à cena, a preocupação com a preservação do patrimônio para as futuras gerações e com a espetacularização do patrimônio, questões que tangenciaram o debate em torno da elaboração da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial, mas que ficaram restritos às coxias no ato de sua oficialização. Em contrapartida, outros tantos enunciados seguiram sendo reproduzidos, reforçados e até ressignificados de modo a atender às reivindicações de discursos emergentes, sobretudo das próprias comunidades que, não raras as vezes, conseguem voz somente através da mídia e da academia, embora dentro de sua dimensão discursiva seja dado às mesmas o papel de protagonistas.

Assim ocorre com os direcionamentos da carta que alinhavam a promoção do turismo cultural “integrado ao planejamento territorial e urbano visando a equidade econômica e social como estratégia de fixar as comunidades em seus territórios tradicionais”; induzindo “processos sustentáveis de gestão dos sítios históricos turísticos como destinos patrimoniais, por meio da gestão compartilhada”; por meio do fomento ao “turismo de base comunitária visando o protagonismo dos detentores como ação de promoção da cidadania e da salvaguarda dos saberes e conhecimentos”.

Na sequência das repetições, seguem as propostas de viabilizar a “certificação dos destinos patrimoniais”; consolidar os sítios do patrimônio mundial como “exemplos inovadores de políticas, de gestão responsável e sustentável do turismo cultural”; garantir

a “diferenciação e a priorização das diversas linhas de fomento e financiamento existentes às cidades patrimônio mundial e às cidades detentoras de patrimônio imaterial da humanidade”; bem como de estabelecer ações de marketing e criar Centros de Interpretação para os sítios Patrimônio Cultural Mundial, de maneira a “potencializar a compreensão dos valores atribuídos aos sítios e à experiência dos visitantes”.

Para tanto, foi recomendada a canalização de esforços para o fortalecimento do IPHAN na sua função como órgão técnico federal responsável pela política de preservação e salvaguarda do patrimônio cultural do país, assegurando os recursos financeiros necessários para a adequada implementação da Política Nacional em questão, em especial, aquelas voltadas para a requalificação urbana das cidades históricas, turísticas e Patrimônio Mundial. Nesse sentido, também foi resguardada a necessidade do BNDES seguir apoiando o patrimônio cultural brasileiro como “agente indutor do desenvolvimento econômico e social” (op.cit., p.2), pauta essa que já havia sido incluída antes no Compromisso de Goiás, na ocasião do Seminário Internacional sobre Gestão de Sítios Culturais do Patrimônio Mundial no Brasil, realizado em 2018.

O documento encaminha ainda algumas ações estratégicas para 2020, sugerindo que fosse o “ano do Turismo Cultural dando prosseguimento aos esforços que foram empreendidos em 2019 no ano do Patrimônio + Turismo”. Também registra a recomendação para o “estabelecimento das condições adequadas para o desenvolvimento do Programa Revive Brasil, em estreita articulação entre o IPHAN e o Ministério do Turismo”; a celebração da “Capital do Patrimônio Cultural do Brasil” em edições anuais e, por fim, a criação do fundo de doações (*endowment*) para apoio ao Patrimônio Cultural Brasileiro, de acordo com a Lei 13.800/19 que autoriza o governo a criar fundos patrimoniais, de natureza privada para programas, projetos e demais finalidades de interesse público no país.

Na mesma ocasião, foram lançados um vídeo institucional “Patrimônio + Turismo 2019” e as edições nº 39 intitulada “Gestão turística em sítios patrimoniais: Boas práticas internacionais” (IPHAN, 2019a) e a nº 40, “Dimensão turística no Brasil e Região Sul: Oportunidades e desafios para a gestão patrimonial” (IPHAN, 2019b) da Revista do Patrimônio do IPHAN. De acordo com a então presidente do IPHAN, essas foram as primeiras edições a tratar do tema em mais de oito décadas de publicação da revista, fato que de alguma forma corrobora com a percepção que se tinha até então de que o IPHAN estava blindado à vinculação com o turismo, haja vista a reserva com que participou de

experiências progressas, a exemplo do Programa de Cidades Históricas (PCH) na década de 1970, conforme sinalizado no terceiro capítulo.

Nesse sentido, Bogéa destaca tal ineditismo da publicação afirmando, na apresentação de uma das edições, a necessidade de se refletir sobre o assunto

[...] um debate oportuno visto que no Brasil essas duas grandes áreas estão cada vez mais integradas e a atuação conjunta e responsável de gestores públicos e privados tem a capacidade de potencializar ações de inclusão social, fomento, preservação, salvaguarda, gestão do patrimônio e turismo sustentável (BOGEA, apud. IPHAN, 2019b, p.8).

Elementos da estrutura discursiva em torno da relação de benefício mútuo entre o turismo e patrimônio cultural em prol do almejado desenvolvimento sustentável se sobressaem ao longo da leitura dessas obras ao passo que são replicados na série de artigos que as compõem, ora trazendo reflexões, desafios e ponderações, ora enaltecendo potencialidades, boas práticas e propondo modelos.

Neste conjunto, o tema é tratado sob lentes que observam o patrimônio como insumo para o turismo. A edição n. 39, dedicada às práticas internacionais, apresenta programas de gestão e políticas da Europa, sobretudo de Portugal, Espanha e França, e de relatos de experiências no Paraguai, México e Colômbia. Já a edição n. 40, reúne trabalhos que abordam o tema sob diferentes perspectivas, através da ideia de “cidade-atração” (SANT’ANNA); da economia criativa (LEITÃO E GUILHERME); de destinos patrimoniais a serem certificados para qualificação do turismo cultural (BRITO); das conferências e declarações mundiais sobre o tema, promovidas pela OMT e Unesco (DEBRINE), da Carta Internacional de Turismo Cultural do Icomos de 1999 e os motivos da revisão e atualização realizada sobre a primeira versão de 1976 (YAÑES), bem como sobre o desenvolvimento de cidades históricas, tema abordado no artigo do BNDES, sobre o qual trataremos a seguir.

## 5.2 As propostas do BNDES para gestão turística do patrimônio em cidades históricas pela via da captação de recursos privados

A crítica à resistência que o IPHAN parecia ter, até então, para associar o patrimônio cultural ao turismo, no âmbito do governo federal brasileiro, atravessa o artigo Intitulado “Turismo cultural: desenvolvimento em cidades históricas”, assinado por uma equipe do BNDES e é ali tratada no contexto de “uma realidade de engessamento institucional e de dependência financeira do orçamento público” ou de patrocínio cultural,

com uma visão de curto prazo, ao passo que está sujeita “aos contingenciamentos ao longo do exercício e às restrições fiscais”, fontes instáveis e escassas em momentos de crise econômica (BNDES, 2019, p.144).

Sob o argumento de que “limitam-se, assim, os avanços necessários nas instituições culturais e, conseqüentemente, oportunidades de impacto econômico” (op.cit), é endossada a perspectiva neoliberal defendida pela autoria do trabalho e que, logo veremos, inspira umas das principais medidas adotadas por Bolsonaro, no âmbito do já citado Decreto nº 9.763/2019, o qual define entre os objetivos da gestão turística desse patrimônio “estimular a integração do setor privado como agente complementar de financiamento em infraestrutura e serviços necessários ao desenvolvimento turístico relacionados com os Sítios declarados Patrimônios Mundiais” (Brasil, 2019a).

Diante desse quadro, o BNDES defende que “são prementes a introdução de novos modelos e a atração de recursos privados como fonte complementar, conforme já ocorre em vários países” e que é “fundamental, portanto, lançar mão de instrumentos financeiros mais sofisticados, ainda pouquíssimo utilizados no Brasil<sup>12</sup>”, bem como

[...] a parceria com agentes estrangeiros para fomentar a inovação nos modelos de financiamento e atrair novos investimentos [...] para o fomento ao turismo cultural que permite a convergência das potencialidades do patrimônio cultural brasileiro e do turismo como indutores do desenvolvimento do país (BNDES, apud. IPHAN, 2019, p.144).

Notadamente, o turismo é visto por tal instituição como um dos principais vetores por meio dos quais o patrimônio pode fomentar o desenvolvimento e fundamenta essa visão pelos famosos e já citados dados da OMT, incluindo a observação de que em 2015, o turismo ocupou em escala mundial o terceiro lugar em volume de exportações, abaixo apenas de combustíveis e produtos químicos, e acima de produtos automobilísticos e alimentos.

Nesse intuito de destacar o crescimento do setor, o trabalho da equipe do BNDES traz dados também sobre o Brasil, onde a importância econômica do turismo pode ser analisada a partir dos números do segmento de hospedagem, conforme dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE,2016) que indicam que de 2007 a 2016, manteve-se uma tendência de aumento expressiva, haja vista

---

<sup>12</sup> O artigo cita o financiamento coletivo (também conhecido como *crowdfunding*), os fundos de investimento, os contratos de impacto social e os fundos patrimoniais (ou *endowment funds*), além de Doadores privados, mecenas, filantropos e a sociedade de modo geral.

a receita operacional líquida que apresentou um crescimento de 259% no período analisado.

Atento a tal importância o BNDES afirma seu apoio ao Programa Nacional de Desenvolvimento e Estruturação do Turismo (Prodetur+Turismo)<sup>13</sup> do MTur e às iniciativas de preservação do patrimônio cultural brasileiro, buscando superar o dado desafio de atrair investimentos e ofertar linhas de crédito e encontrar soluções e instrumentos financeiros adequados às especificidades do turismo cultural.

Para ilustrar a referida atuação essa empresa pública que “apoia empreendedores de todos os portes, inclusive pessoas físicas, na realização de seus planos de modernização, de expansão e na concretização de novos negócios”<sup>14</sup>, apresenta a tabela que reproduzimos a seguir com um resumo do encaminhamento do BNDES ao setor de turismo como um todo, no período de 2009 a 2018, destinando um total de 4,3 bilhões de reais para hospedagem, museus e patrimônio histórico, parques, centros de convenção e casas de espetáculo:

APOIO DO BNDES AO SETOR DE TURISMO						
Segmentos	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil (total)
Hotéis	122.231	316.343	59.479	1.713.466	665.922	2.875.441
Patrimônio histórico	—	61.023	5.331	199.735	15.690	281.779
Museus	7	13.702	—	50.454	10.754	74.917
Parques de diversões e parques temáticos	4.078	29.123	747	75.819	36.390	146.158
Jardins botânicos, zoológicos e parques ecológicos	4.104	7.003	4.124	10	10.843	26.084
Casas de espetáculos	14.262	43.433	6.734	405.901	54.692	525.022
Centros de convenção	20.872	188.181	7.769	131.273	32.982	381.077
Total	165.555	658.807	84.184	2.576.659	825.273	4.310.479

Fonte: BNDES (apud. IPHAN, 2019, p.133)

É notável a discrepância, revelada nessa tabela, entre os recursos destinados para hotelaria (correspondentes à 66,7% do total) em relação ao patrimônio histórico (6,53%), a museus (1,7%) e até mesmo aos empreendimentos no ramo de eventos e entretenimento. É também impactante a discrepância entre o investimento destinado à região Sudeste (59,7%) e as demais regiões do Brasil, principalmente a Norte (1,9%). Dados nada pertinentes com o propósito de inclusão social, tampouco ao declarado “foco prioritário

<sup>13</sup> Portaria nº 74/2018 (Brasil, 2018).

<sup>14</sup> Trecho do texto de apresentação do BNDES em sua página institucional na internet. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos>. Acesso em: 20 set 2021.



no patrimônio brasileiro” dentro das ações que o órgão promove desde 1997 com recursos de dedução fiscal da Lei Federal de Incentivo à Cultura<sup>15</sup>.

Outro contraste que chama a atenção é a informação que o mesmo traz sobre o amparo que forneceu para outras demandas do setor de turismo, especificamente aos serviços de transporte de passageiros (terrestre, aéreo e aquaviário) no mesmo período (2009-2018), cujo montante equivale a 120 bilhões, ou seja, quase 28 vezes mais do que foi investido no quadro acima reportado.

Enquanto isso, em Salvador - BA, apenas para antecipar uma vista geral do caso estudado para exemplificar as problemáticas e contradições observadas nesta tese no contexto brasileiro, mais de 200 casarões tombados pelo IPHAN estão ameaçados de desabar e diversos artistas, grupos culturais e antigos moradores, guardiões da memória do centro histórico da cidade, são direta ou indiretamente forçados a buscarem outros lugares para preservar sua cultura e viver, para dar lugar a novos empreendimentos, sobretudo para atender às demandas do turismo.

Já no contexto político atual, o BNDES adota como estratégia para a tomada de decisões e canalização de esforços para a preservação e o uso turístico do patrimônio cultural a tipificação do perfil que esse banco de desenvolvimento intitula como “pequenas cidades históricas intensivas em turismo” (PCHITs). A definição de tal perfil se dá a partir da lista de conjuntos urbanos protegidos disponibilizada pelo Iphan (2018), segmentando os municípios que têm conjuntos urbanos tombados, depois cruzando esses segmentos com a Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro do MTur, selecionando aqueles com população de até 100 mil habitantes e, dessa forma, chegando a uma lista de 11 municípios<sup>16</sup> a qual o BNDS trata como “uma amostra exploratória, para a proposição de políticas e investimentos no setor” (op.cit., p.138).

Visando discutir novos instrumentos e mecanismos de fomento ao turismo cultural, a equipe que assina a publicação em análise sinaliza que há grande espaço para inovação e mobilização de recursos e, assim, encaminham algumas propostas, como a

---

<sup>15</sup> Lei 8.313, criada em 1991. Até 2019 era conhecida como Lei Rouanet.

<sup>16</sup> Desses 11 municípios, 4 ficam em Minas Gerais (Diamantina, Mariana, Ouro Preto e Tiradentes). Os demais se localizam em diferentes estados do país: Aracati (CE), Cáceres (MT), Lençóis (BA), Marechal Deodoro (AL), Paraty (RJ), Pirenópolis (GO), São Francisco do Sul (SC). O levantamento evidencia uma grande variação em termos de produto interno bruto (PIB) *per capita*, na qual cinco foram destacadas por apresentarem PIB *per capita* acima do brasileiro, que foi de 30.548,40 reais em 2016 (BNDES, IPHAN, 2019, p.138)

revitalização de centros urbanos históricos; a atração de recursos privados e novos instrumentos financeiros para o patrimônio cultural e a que se tornou a “menina dos olhos” do governo Bolsonaro: a concessão de patrimônio cultural público com fins turísticos.

Como inspiração o BNDES traz o modelo desenvolvido em Portugal, o Programa Revive, o qual

[...] notabilizou-se como referência de concessão para requalificação e subsequente aproveitamento turístico de um conjunto de imóveis do Estado. Basicamente, o programa seleciona imóveis e abre processo concorrencial ao setor privado para receber projetos de restauração e exploração econômica. Então, seleciona e participa da captação de investimento para a consecução da atividade financeira BNDES (in IPHAN, 2019, p.144).

À luz da experiência portuguesa, esse banco de desenvolvimento defende, portanto, que “é possível estruturar um mecanismo de concessão de bens públicos tombados no Brasil” e assim “estimular e garantir sua preservação ao longo do tempo, pois a restituição de sua função social e sua reintegração à vida cotidiana urbana podem promover um processo de renovação de caráter permanente e sustentável” haja vista “a capacidade do patrimônio cultural de gerar crescimento” (op.cit). Com esse discurso, o BNDES defende claramente a necessidade de promover mudanças políticas que viabilizem mais “abertura ao mundo” e “eliminar restrições” para conseguir a “chegada de investimentos”, como vem ocorrendo em outros processos turísticos neoliberais na América Latina, conforme aponta a pesquisa de Rodrigo Miranda (2019).

Sob essa perspectiva, é perceptível que estão em primeiro plano das proposições políticas e investimentos para o binômio em questão os bens patrimoniais materiais, monumentais e arquitetônicos, sobretudo aos que possuem potencial para servir à indústria imobiliária. Nesse contexto, ao posicionamento e pretensão do BNDES de garantir a sustentabilidade dos bens públicos brasileiros, vale contrapor os apontamentos dos estudos da francesa Françoise Benhamou, especialmente da obra intitulada “Economia do Patrimônio Cultural” (2016).

A autora, para quem “o patrimônio é uma construção social cuja “produção” depende dos agentes públicos e privados que concorrem na definição dos seus contornos” (2016, p.16), traz questões bastante pertinentes no tocante à inflação patrimonial, ao consumo e aos impactos econômicos do patrimônio, aos custos da preservação e dos serviços relacionados, à polêmica da tarifação de um bem público, entre outras.

Os termos “sustentabilidade” ou “sustentável” associados à economia dos empreendimentos patrimoniais e das atividades turísticas, contudo, não são empregados nas abordagens. De acordo com Benhamou, “o patrimônio requer usos de grande valor para que seus custos de manutenção e de reabilitação sejam amortecidos, mas as atividades culturais são por natureza pouco rentáveis” (BENHAMOU, 2016, p.54).

Talvez por esse motivo toda movimentação do jogo discursivo desenrolado no processo de elaboração da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial tenha visado conquistar o tesouro nacional para servir - com a exploração de mão de obra barata<sup>17</sup> - ao luxo de um público de alto padrão, com o qual então se concentra, em menos de 1% da população brasileira, a “fonte geradora de riqueza do patrimônio cultural valorizada mundialmente” (BNDES, apud. IPHAN, 2019b, p.129). É o que podemos perceber frente a opção do atual Governo Federal de adotar o Revive, que não por acaso foi apresentado no mesmo Seminário Internacional Patrimônio + Turismo durante o qual foi produzida a Carta de Porto Alegre.

### 5.3 O Programa Revive e a reestruturação dos órgãos federais de turismo e cultura nos primeiros anos do governo Bolsonaro

Foi ali em solo gaúcho que se deu a primeira apresentação pública da parceria estabelecida para o Revive que, como se pode perceber, já estava muito bem engatilhada. Ocorreu por meio de uma mesa redonda que contou com o presidente da Vila Galé Hotéis – rede aqui já citada e conhecida no Brasil, onde possui hotéis de luxo e polêmicos resorts - e o Diretor de Valorização da Oferta / Turismo de Portugal como convidados especiais, para tratar do programa junto com o Secretário Nacional de Integração Interinstitucional do MTur e do Secretário de Turismo Estado da Bahia, com a moderação da Diretoria do Departamento de Projetos Especiais do Iphan.

Na ocasião foi confirmado que tal proposta estava vinculada a meta dos 100 dias do novo Governo, sob orientação da Casa Civil para a elaboração de uma Instrução Normativa com o Ministério da Economia, por meio da Secretaria de Patrimônio da União, para que destacasse entre os bens patrimoniais que a federação possui aqueles com

---

<sup>17</sup> A atividade turística registrou, em 2014, mais de 1 milhão de empregos formais diretos (Ipea, 2016). Porém, a remuneração desses empregos é majoritariamente abaixo de 2 salários mínimos. Sobre o tema do trabalho no turismo e precariedade, ver Canãda (2019).

mais potencial de atração turística, para adequações, usos compartilhados e concessões para livre iniciativa (DA SILVA NETO, 2020, p.245).

Antes de seguir com a crítica aos desdobramentos dessa parceria com Portugal e da implementação do Revive no Brasil, é importante continuar observando as táticas do jogo político que foram se revelando posteriormente à instituição da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial, algumas antes e outras depois do evento sobre o qual há pouco comentamos. De imediato, logo que empossado, o atual presidente inaugurou a reforma administrativa previamente planejada, como anunciara em sua candidatura, visando o enxugamento da máquina pública com a extinção e unificação de alguns ministérios, corte de cargos e orçamentos, a extinção ou privatização de empresas estatais e agências reguladoras<sup>18</sup>, entre outras medidas (como as já mencionadas concessões de propriedades da União) que afetam diretamente as pastas do Turismo e da Cultura.

Nessa contramão, o Ministério do Turismo, que em 2019 contava com apenas 0,01% do total do orçamento da União<sup>19</sup>, sofreu um corte de 58% para 2020, na comparação com a proposta feita em 2018. Proporcionalmente, foi o órgão que mais perdeu recursos, segundo o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) enviado pelo Executivo ao Congresso, no dia 30 de agosto de 2019<sup>20</sup>. Se não bastasse ter que contar com escassos 200 milhões de reais para tocar ações, projetos, investimentos e manter suas estruturas<sup>21</sup> para alcançar a destacada meta prioritária do novo presidente, esse Ministério

---

<sup>18</sup> Vale aqui lembrar de outra meta definida para os primeiros cem dias da nova gestão, a “Privatização no Setor de Transportes”, que significa a abertura em até 100% do capital estrangeiro nas empresas aéreas nacionais, a privatização dos aeroportos e a extinção da Infraero, após a concessão de todos os seus aeroportos”. No caso da Infraestrutura, o orçamento do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), que é responsável pela manutenção de mais de 50 mil quilômetros de vias federais, caiu para R\$ 4,5 bilhões, um terço do que chegou a ter em 2014. Informações disponíveis em: <https://oglobo.globo.com/economia/ministerios-perdem-ate-58-do-orcamento-em-2020-23922208>. Acesso em: 30 jun 2021.

<sup>19</sup> A despesa prevista para esse ministério em 2019 foi de R\$1.083.940.033,01 (um bilhão, oitenta e três milhões, novecentos e quarenta mil, trinta e três reais e um centavo), representando 0,01% do total da União que, de acordo com o Portal da Transparência / Controladoria-Geral da União, naquele ano foi equivalente à R\$3.261.378.698.949,11 (três trilhões, duzentos e sessenta e um bilhões, trezentos e setenta e oito milhões, novecentos e quarenta e nove mil reais e onze centavos). Disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento>). Acesso em: 30 jun 2021.

<sup>20</sup> Op.cit.

<sup>21</sup> Valor que chama atenção também pelo contraste com os mencionados 150 milhões de dólares que foram canalizados para a Embratur investir somente na divulgação dos produtos turísticos do país.

incorporou a Secretaria Especial de Cultura<sup>22</sup>, ou seja, o que restou do Ministério da Cultura<sup>23</sup> que igualmente vinha acumulando perdas nos últimos anos em seu precário orçamento<sup>24</sup> até ser extinto em janeiro daquele desastroso primeiro ano do governo bolsonarista, como já registrado anteriormente.

Nesse interim - tal como ocorreu e segue ocorrendo também nas políticas de Meio Ambiente, Educação, entre outras - a gestão da cultura no Brasil passou por momentos de tensão, instabilidade, vulnerabilidade e até mesmo de censura<sup>25</sup>. Embora o MTur tenha resistido a desestruturação política até então, internamente foi desqualificado, visto que o ministro então nomeado para assumir a pasta não possuía experiência em gestão turística, tampouco formação acadêmica ou técnica no setor. A chegada de Marcelo Álvaro Antônio ao cargo, se deu via indicação de uma bancada evangélica<sup>26</sup>.

Contudo, qualificação para o exercício político parece não importar ao novo governo federal, visto o desmonte que o IPHAN, que há 82 anos atua em defesa do patrimônio cultural brasileiro, vem sofrendo em decorrência da troca de comandos por pessoas, na sua grande maioria, tecnicamente inabilitadas para gerir suas diretorias e superintendências estaduais. A esse respeito relata com indignação o arquiteto e professor titular Dr. Andrey Rosenthal Schlee, figura atuante na defesa da herança cultural do país e conhecedor das questões da história da arquitetura, do urbanismo e do patrimônio cultural edificado, quem ocupava o cargo de Diretor Nacional do Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização – DEPAM / IPHAN e foi exonerado aproximadamente um mês antes da exoneração de Kátia Bogéa, a qual se deu em 11 de dezembro de 2019:

Um ano passado da exoneração de Kátia Bogéa e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional segue acéfalo. Uma ironia,

---

<sup>22</sup> Transferência oficializada através do Decreto presidencial nº 10.107, de 06 de novembro de 2019.

<sup>23</sup> O Ministério da Cultura foi criado em 1985, pelo decreto nº 91.144 assinado pelo presidente José Sarney.

<sup>24</sup> A Área Finalística “Cultura” possui uma despesa prevista de R\$2.066.153.285,00 (dois bilhões, sessenta e seis milhões, cento e cinquenta e três mil, duzentos e oitenta e cinco reais), o que resulta em vinte milhões a menos do que foi investido em 2018 e corresponde à aproximadamente 2% do total dos gastos públicos com o Ministério da Cidadania e 0,06% do total da União

<sup>25</sup> Primeiramente a Secretaria à qual o MinC foi reduzido foi locada no recém-criado Ministério da Cidadania que engloba, ainda, esporte e desenvolvimento social. Desde então, passou por sucessivas trocas de comando (quatro até o momento), marcadas por polêmicas envolvendo restrições para o tratamento de questões de gênero, sexualidade, raça, religião, entre outras.

<sup>26</sup> Endossada pela Frente Parlamentar Mista em Defesa do Turismo, presidida pelo deputado Herculano Passos, que responde por diversos processos judiciais.

tratando-se de uma instituição que sempre se destacou pela qualidade dos seus dirigentes. A lista de servidores e colaboradores é exemplar. Basta citar alguns de seus fundadores: Rodrigo Melo Franco de Andrade, Mário de Andrade, Manuel Bandeira, Carlos Drummond de Andrade, Heloisa Alberto Torres, Lucio Costa, entre tantos outros. O estranho da história é que o Iphan bolsonarista tem uma presidente... Pessoa que, diariamente, esquentava a cadeira e lustra a mesa onde trabalhou Aloísio Magalhães. Da esplanada, recebe ordens. Sem pestanejar, cumpre rigorosamente as determinações a ela impostas, recebendo calada os indicados políticos, acomodando educadamente os apadrinhados do Ministro, substituindo silenciosamente os servidores e, por fim, desmoralizando os técnicos da autarquia. Na verdade, de uma autarquia muito pouco resta para o Iphan, já que, nas mãos da atual direção, perdeu completamente a autonomia. A exoneração do especialista em patrimônio cultural Hermano Queiroz fecha um ciclo. Agora temos paraquedistas, blogueiros, vendedores de pacotes turísticos e até um pós-doutor em apologética cristã, quando só necessitávamos era algum especialista na defesa do Patrimônio Cultural. [...] Uma tristeza generalizada! Perde o Iphan, perde o Patrimônio Cultural, perde o Brasil (SCHLEE, 2020)<sup>27</sup>

Sobre esse ataque ao IPHAN, o presidente da república relatou em reunião ministerial, no dia 22 de abril de 2020, que tomou tais medidas após ter recebido uma queixa de um empresário que o apoia, se referindo ao embargo de uma obra no Rio Grande do Sul. “Enquanto tá lá um cocô petrificado de índio, pára a obra, pô! Pára a obra. O que que tem que fazer? Alguém do Iphan que resolva o assunto, né? E assim nós temos que proceder”. Afirmou Bolsonaro <sup>28</sup>, sinalizando que iria agir estrategicamente para favorecer ações predatórias do capital imobiliário, a monetização do patrimônio arquitetônico e urbano, bem como de paisagens culturais na medida em que seriam priorizados os interesses e as pressões do empresariado, dos setores de infraestrutura, de energia, de mineração, entre outros que buscam driblar os obstáculos para o licenciamento de empreendimentos que, não raro, impõem jogos de subordinação que em nada ou pouco contribuem para o desenvolvimento e a preservação dos bens patrimoniais dos lugares e das comunidades envolvidas, quando não os atolam ou inundam junto com sua história, sua memória, sua cultura.

---

<sup>27</sup> VEJA. Pastor deve ser nomeado diretor de departamento do Iphan. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/matheus-leitao/pastor-deve-ser-nomeado-diretor-de-departamento-do-iphan/>. Acesso em 07 jan 2021.

<sup>28</sup> G1. Em reunião ministerial, Bolsonaro relata como agiu no Iphan após queixa de empresário apoiador. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/23/em-reuniao-ministerial-bolsonaro-relata-como-agiu-no-iphan-apos-queixa-de-empresario-apoiador.ghtml>. Acesso em 07 jan 2021.

Dias depois de tal reunião ministerial, Larissa Peixoto, que possui formação em turismo e gestão estratégica de marketing e inteligência competitiva, a quem Andrey Schlee se referiu, foi nomeada para a presidência do IPHAN. E assim, encurralado e com sua autonomia capturada, o órgão passou a atuar definitivamente sob a visão de cultura do atual MTur que, ao assumir tal pasta, submete sua importância ao seu potencial econômico, à atratividade e à competitividade turística:

A cultura é um dos principais atrativos turísticos do país e é responsável por grande parte da movimentação de visitantes nacionais e internacionais. O Brasil representa o 9º país em atrativos culturais do mundo, segundo Índice de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial<sup>29</sup>

É com esse discurso que repete dados e argumentação semelhantes aos que observamos replicar desde o Relatório de Auditoria do TCU, realizado pela SecexDesen nos anos 2015 e 2016, e é nesse contexto de desmonte do IPHAN, portanto, que o Programa “Revive” foi implementado como o carro chefe daquele combo estratégico que ao longo do ano do “Patrimônio + Turismo” foi sendo meticulosamente tramado por meio da acima sintetizada série de jogadas muito bem arquitetada que colocou o MTur como um grande intermediário entre os interesses de empreendedores, do Ministério da Economia (ME) e da Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

Com o discurso de que o principal objetivo é a “preservação do patrimônio público”<sup>30</sup> aliando “a valorização e o restauro do Patrimônio Cultural ao desenvolvimento sustentável, com geração de emprego, renda e promoção do turismo”<sup>31</sup> o órgão adquire o poder de iniciativa tanto para propor o uso turístico de áreas da União por conta própria quanto para garantir a reserva de áreas para a exploração comercial via hotéis, resorts ou outros tipos de empreendimento<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> MTUR. Nota oficial - Posicionamento sobre a incorporação da Secretaria Especial da Cultura ao Ministério do Turismo. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/nota-oficial-incorporacao-da-secretaria-especial-da-cultura-ao-ministerio-do-turismo>. Acesso em: 10 fev 2021.

<sup>30</sup> MTUR. Revive - Proposta Preliminar 2019. Disponível em: <https://www.documentcloud.org/documents/6471454>. Acesso em: 10 fev 2021.

<sup>31</sup> IPHAN. Programa Revive: Cooperação internacional promove Patrimônio Cultural e Turismo. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/5619/programa-revive-cooperacao-internacional-promove-patrimonio-cultural-e-turismo>. Acesso em: 10 fev 2021.

<sup>32</sup> THE INTERCEPT. Aluga-se o Brasil. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/10/15/bolsonaro-alugar-areas-publicas-turismo/>. Acesso em: 13 mar 2021.

Recentemente, em outro evento promovido pelo IPHAN em outubro do corrente ano de 2021 e, portanto, sob a nova presidência e equipe, o III SEMPAT - III Seminário Internacional de Patrimônio e Turismo do MERCOSUL, a Coordenadora Geral de Aproveitamento Turístico e Ativos de Domínio Público do MTur, Larissa Assis Almeida Barreto, substituindo o Diretor do Departamento de Ordenamento, Parcerias e Concessões desse mesmo ministério, José Medeiros, fez uma exposição sobre o Programa, intitulada “Revive e suas adequações ao contexto brasileiro”, como parte da mesa de debates “Reuso do patrimônio cultural - desafios e possibilidades na sua relação com o turismo”<sup>33</sup>.

Em sua apresentação, Barreto esclarece que o Programa visa dar uma destinação aos patrimônios públicos considerados devolutos ou utilizados, selecionados para requalificação e aproveitamento turístico por empresas privadas, por meio da exploração econômica. “No Brasil nós temos uma ampla gama de patrimônios subutilizados ou que estão em desuso e que oneram muito o Estado, o custo de manutenção é muito alto, então a gente visa com esse Programa dar uma destinação, deixar de onerar o Estado e abrir ao público para visitação turística” (BARRETO, apud. IPHAN, 2021). Traduzindo para a linguagem popular, a referida Coordenadora simplificou a proposta equivalendo a iniciativa como uma maneira de “alugar o patrimônio”:

Por meio de investimentos privados, buscando parcerias com entidades privadas com voca o turística -   muito importante ressaltar isso - para dar uma sustentabilidade turística aos imóveis, por meio de concessão. De uma forma mais popular, vamos dizer assim, nós vamos alugar o patrimônio para entidades privadas explorar economicamente. Não visa vender, alienar, de forma alguma. E essa explora o econômica vai ter um tempo determinado e vai ter um contrato que a entidade privada vai se comprometer a cumprir, nas formas de contrato, inclusive   assegurado a equa o da explora o, a respectiva conserva o e a manuten o e prote o do imóvel, incluindo os critérios estabelecidos pelo IPHAN (BARRETO, op.cit.).

O mediador da citada mesa de debates, Paulo Henrique Farsette, arquiteto e restaurador no Departamento de Patrimônio Material e Fiscaliza o do IPHAN, elogiou o Programa e complementou dizendo que era importante destacar que se tratam de bens tombados a nível federal e, portanto, “absolutamente deixa de estar recaindo a legisla o,

---

<sup>33</sup> IPHAN. III SEMPAT - III Seminário Internacional de Patrimônio e Turismo do MERCOSUL. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wdn0DOom2E0>. Acesso em: Acesso em: 13 nov. 2021.



o rigor no acompanhamento, da fiscalização desses bens”. Concordando com Barreto, Farsete enfatiza que “de fato é uma questão que demanda muitas providências e existem muitas possibilidades de iniciativas privadas acontecerem, logicamente de maneira a garantir a fruição do bem, a condição da sociedade participar relativamente do processo e se manter a disposição conservado, então acho que isso legitima a iniciativa” (FARSETTE, apud. IPHAN, 2021).

Entretanto, essa perspectiva de Farsette não considera que ao adotar o modelo lusitano, que já dispunha de metodologia e processos pré-definidos para a concessão de patrimônios públicos com valor histórico e cultural, coloca-se poder também nas mãos dos portugueses do setor público e privado, visto que os mesmos estão atuantes desde a tomada dessa decisão até o presente momento, inclusive na definição do desenho do imóvel piloto do programa em território brasileiro.

Observando os 3 anos de realização de tal programa em Portugal, é possível compreender claramente quais são as intenções da implementação do mesmo em território brasileiro. Somente em 2019, ano em que se firmou tal cooperação internacional, nove patrimônios históricos portugueses foram colocados à disposição, entre conventos, mosteiros e até um castelo. Isso não envolve simplesmente um trabalho de restauração, conforme apontou o *Jornal Intercept Brasil*<sup>34</sup>:

Todos eles irão virar hotéis, com 50 anos de concessão à empresa vencedora da licitação (há um concurso para cada local). Neste momento, o governo português está recebendo propostas de grupos hoteleiros e outros interessados em transformar o Mosteiro de Travanca, em Amarante, uma joia beneditina colocada de pé quatro séculos antes de Pedro Álvares Cabral chegar ao Brasil.

De acordo com a fonte supracitada, está à frente da execução do Revive no contexto português, no qual se inspira o comitê gestor brasileiro, um dos herdeiros do grupo Pestana, o maior representante da indústria hoteleira daquele país e que atualmente preside a estatal portuguesa, o Instituto Turismo de Portugal que, por sua vez, atua desde a seleção das áreas até os procedimentos de definição das empresas que irão obter a concessão para exploração comercial das mesmas. Igualmente não por acaso, o referido grupo vem investindo na América do Sul e desenvolvendo novos projetos no continente, especialmente em sua ex-colônia, com novas perspectivas sob a “terra à vista”.

---

<sup>34</sup> THE INTERCEPT. Aluga-se o Brasil. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/10/15/bolsonaro-alugar-areas-publicas-turismo/>. Acesso em: 13 mar 2021.

No espelho do Revive em território brasileiro também já se pode avistar as movimentações do segundo maior grupo hoteleiro de Portugal, o já citado Vila Galé, igualmente envolvido na linha de frente da implementação inicial do programa na Europa. Para somar à série de “coincidências”, foi justo desse grupo o primeiro hotel viabilizado com o Revive, erguido sobre a estrutura de um convento na região do Alto Alentejo, onde foi recebida a comitiva do MTur que lá foi conhecer a proposta em junho do fatídico 2019.

Desde então, a implantação do Revive no Brasil se tornou declaradamente uma prioridade para tal pasta, tendo em vista que “as concessões no turismo (...) poderiam reposicionar a relevância do ministério na esplanada”<sup>35</sup>. Assim, há poucos dias do mundo se fechar em função da pandemia do covid-19, em uma cerimônia realizada no Ministério da Economia de Portugal no dia 12 de março de 2020, foi assinado o respectivo acordo de cooperação internacional entre os governos brasileiro e português<sup>36</sup>.

Na ocasião, o então presidente interino do Iphan, Robson de Almeida, elogiou a parceria com o governo português no projeto que, para ele, é um “importantíssimo passo que o governo brasileiro dá [...] uma conjunção de esforços entre o público e o privado para que a gente tenha o patrimônio preservado, com benefícios para a população que mora nas cidades históricas e para quem as visita”<sup>37</sup>. Reforçou essa perspectiva de “vantagem mútua” o ministro do Turismo, Marcelo Álvaro Antônio, que na referida solenidade se compromete: “Devolveremos para a nossa sociedade importantes atrativos turísticos que ajudarão a impulsionar o turismo cultural em todo o território nacional”.

Já em junho do mesmo ano, a partir de uma reunião que colocou o programa na pauta do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)<sup>38</sup>, o MTur anunciou os quatro patrimônios históricos escolhidos para serem contemplados com projetos pilotos do Revive no Brasil<sup>39</sup>. A ação, entretanto, já estava prevista pelo Decreto 10349/20 que

---

<sup>35</sup> Op.cit.

<sup>36</sup> IPHAN. Programa Revive: Cooperação internacional promove Patrimônio Cultural e Turismo. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/5619/programa-revive-cooperacao-internacional-promove-patrimonio-cultural-e-turismo>. Acesso em: 10 fev 2021.

<sup>37</sup> Op.cit.

<sup>38</sup> O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) busca ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada, por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas, a exemplo da concessão de aeroportos, portos e rodovias.

<sup>39</sup> Os imóveis selecionados são: Fortaleza de Santa Catarina, em Cabedelo/PB; Forte Nossa Senhora dos Remédios, em Fernando de Noronha/PE; Forte Orange, na Iha de Itamaracá/PE; e Fazenda Pau D’Alho, em São José do Barreiro/SP. Disponível em: <https://www.gov.br/pt->

dispõe sobre a qualificação da política de atração de investimentos privados para o setor de turismo no âmbito do PPI e, de acordo com o citado ministro, evidencia que se trata de “uma agenda econômica”.

Durante o anúncio, Álvaro Antônio afirmou que se trata de “um programa extremamente moderno que visa realmente o melhor aproveitamento dos patrimônios históricos do Brasil, tendo em vista que vai gerar ainda emprego e renda para a nossa população”<sup>40</sup> e replicou a retórica da reciprocidade, destacando a importância do programa para “todos” envolvidos:

Todo mundo ganha com esse modelo de concessão. O Governo Federal deixa de ter aquela atribuição, aquela necessidade da manutenção daquele espaço. Ganha também a iniciativa privada, porque esse modelo permite que uma atividade possa ser exercida naquele espaço histórico. Ganha também o turista, porque aquele patrimônio histórico, que muitas vezes estava sendo degradado, se torna ali um ponto turístico importante (op.cit).

Em sua fala o Sr. Ministro do Turismo só esqueceu de citar entre “todo mundo” a relevância e a participação da comunidade local - para além do emprego e renda. Afinal, embora o Programa Revive não possa ser considerado como uma ação da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial, haja vista que envolve uma gama mais ampla de “ativos culturais” brasileiros, entendemos que sua atuação se dá diretamente sobre o mesmo “segmento turístico” ao qual o Decreto Nº. 9.763 vem regulamentar - desenvolver, ordenar e promover - no âmbito da Política Nacional de Turismo, ou seja, o turismo cultural, aqui compreendido como o uso turístico do patrimônio cultural. E vale lembrar, a concepção de “turismo de base comunitária” adotada para fins do disposto no referido Decreto. Sob tal perspectiva, é preconizado um “modelo de gestão da visitação protagonizado pela comunidade, que gera benefícios coletivos, promove a vivência intercultural, a qualidade de vida, a valorização da história e da cultura dessas populações e a utilização sustentável para fins recreativos e educativos” que, entretanto, não é posto em prática.

De todo modo, ainda que não tenhamos até o momento informações claras sobre ações efetivas da referida Política dirigida ao Patrimônio Mundial, podemos notar claramente o alinhamento da mesma com o Revive, dadas as repetidas vezes em que a

---

br/noticias/viagens-e-turismo/2020/07/patrimonios-historicos-serao-recuperados-com-apoio-da-iniciativa-privada. Acesso em: 20 mar 2021.

<sup>40</sup> Op.cit.

alternativa da concessão foi enaltecida ao longo do processo de elaboração (Relatório de Auditoria, Plano de Ação, Protocolo de Intenções...), bem como nas Cartas de diversas edições dos Encontros promovidos pela OCBPM. Vale lembrar, também, a Carta de São Luís (2016), na qual está firmada a proposta de “rever e propor alternativas para a legislação que regula as intervenções físicas (obras) em sítios tombados” e “apoiar o marco regulatório dos jogos no Brasil, para que as cidades patrimônio mundial possam diversificar fontes de turismo e renda com a oportunidade de receber cassinos”.

A propósito, esse é um ponto que nos saltou aos olhos durante a leitura da Ata da Terceira Assembleia Geral Ordinária da referida Organização, realizada através de videoconferência em 29 de maio de 2020, que contou com a participação de todos seus membros. A ata registra o processo de eleição e posse da Diretoria que, no caso se deu com a reeleição de Mário Nascimento, peça importante desse jogo e que, como visto anteriormente, está à frente da OCBPM desde sua criação.

Consta no referido documento que, na condição de reeleito, Nascimento discutiu a reabertura para o turismo dos sítios das cidades Patrimônio Mundial e que após ampla discussão ficou definido como orientação geral que o processo de reabertura fosse discutido caso a caso entre a Prefeitura Municipal e o IPHAN para busca de um consenso relacionado as ações futuras de reabertura para o turismo. Nessa direção, a ideia dos cassinos volta à cena, agora com status de prioridade, agregados à *resorts* e em discussão dentro da arena do Congresso Nacional, tal como ali foi registrado:

O presidente reeleito, Sr. Mário Nascimento, discorreu sobre a implantação de cassinos com prioridade para as cidades patrimônio mundial e falou que a temática está sendo discutida novamente no Congresso Nacional. A Sra. Marta Feitosa lembrou que a proposta que estava em discussão é a implantação de cassinos agregados a resorts e a equipamentos de hospedagem e que a OCBPM trabalhou para colocar as cidades com patrimônio mundial entre as prioridades para esta estratégia. As propostas e projetos foram aprovados por unanimidade. Não tendo na mais a ser discutido, o Presidente reeleito da OCBPM, Sr. Mário Augusto Ribas do Nascimento, agradeceu a todos e deu por encerrada a Terceira Assembleia Geral Ordinária da OCBPM<sup>41</sup>.

De que modo tal prioridade se enquadra no que determina o Decreto supracitado e anteriormente analisado, como “objetivos da gestão turística do Patrimônio Mundial” é

---

<sup>41</sup> OCBPM. Ata da Terceira Assembleia Geral Ordinária. Disponível em: <http://ocbpm.org.br/Ata%203%C2%AA%20Assembleia%20-%20OCBPM.pdf>. Acesso em 20 set 2021.

algo que nos cabe perguntar. Como cassinos, *resorts* e hotéis de luxo proporcionam o “acesso da sociedade aos Sítios do Patrimônio Mundial”, como contribuem para “difundir os valores universais excepcionais” desses sítios, como incrementam a “experiência dos turistas e visitantes”, como garantem uma “agenda de convergência entre cultura, meio ambiente, desenvolvimento urbano e de turismo, afim de alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentável” e como irão “valorizar o conhecimento de povos e comunidades tradicionais e de populações locais, e estimular o desenvolvimento de produtos e serviços a estes associados ou por estes ofertados, a fim de privilegiar a implementação do turismo de base comunitária”? (DECRETO Nº 9.763).

Já em dezembro de 2020, o então Ministro do Turismo, Álvaro Antônio, foi exonerado do cargo e esse Ministério passou a ser liderado por Gilson Machado que estava no comando da Embratur, cujos projetos audaciosos criados para contribuir com a Política de Gestão Turística do Patrimônio Mundial, inspirados na Walt Disney World entre outros ícones estadunidenses foram destacados em outros momentos desta pesquisa. Apesar da mudança, a centralidade discursiva e as estratégias de atuação do novo ministro em torno de tal política e do Revive, especificamente, são as mesmas. Ou seja, igualmente focadas na relevância das iniciativas para a economia, a qual se tornou ainda mais exaltada no contexto da pandemia, visto que na opinião de Machado “o setor reúne todas as condições para liderar a recuperação econômica do país pós-covid, [...] o compromisso de toda a equipe econômica para que possamos desenvolver projetos de parceria com a iniciativa privada”.

Para avançar na implementação do Programa Revive, também foi criado, através da Portaria MTur Nº 1 de 21 de janeiro de 2021, um Comitê Interministerial, dessa vez formado por representantes do Ministério do Turismo, da Secretaria Especial da Cultura, do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). A equipe é responsável pela atribuição de cada órgão no projeto, o estabelecimento de estratégias de cooperação, modelagem de parcerias<sup>42</sup>, além da criação do plano de trabalho do Programa, que definirá normas, fluxo de processos,

---

42 MTUR. Ministério do Turismo institui Comitê do Programa Revive no Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-do-turismo-institui-comite-do-programa-revive-no-brasil>. 23 mar 2021.

procedimentos operacionais, editais de chamamento público para a execução de serviços e catálogo de ativos a serem concedidos na primeira fase do projeto<sup>43</sup>.

Contudo, antes mesmo que tal plano de trabalho fosse concluído com os projetos pilotos já anunciados, o governo federal publicou o Decreto 10.677, em 16 de abril de 2020, que qualifica mais três ativos públicos para aproveitamento turístico no PPI<sup>44</sup>. A inclusão foi feita mediante solicitação de Machado, sob a defesa de que “a inclusão destes imóveis será de grande valia para a estruturação e potencialização de destinos turísticos brasileiros”<sup>45</sup>.

Será importantíssimo para o desenvolvimento do nosso setor, para a atração de investimentos para o país e também para a geração de emprego e renda para os brasileiros. Por meio deles, será possível promover, desenvolver e aproveitar da melhor maneira espaços que possuem valor histórico e cultural, que não são utilizados de forma adequada, contribuindo para a atratividade dos destinos [...] através da concessão e da manutenção dos patrimônios históricos e culturais sem alteração em sua fundamentação (MACHADO, op.cit., 2021)

Por todo exposto até aqui, é possível imaginar a concepção e a perspectiva do novo Ministro para o uso adequado dos ativos públicos em questão. Importa destacar que a citada qualificação no PPI foi fruto de esforços da recém criada coordenação-Geral de Aproveitamento Turístico de Ativos de Domínio Público, da Secretaria Nacional de Atração de Investimentos, Parcerias e Concessões, do MTur que, como vimos, está à frente do Comitê Interministerial de Gestão Turística do Patrimônio Mundial, instituído pelo Decreto 9.763. Nesse ritmo, segundo a Secretaria Especial do PPI, por meio do Revive, entre 2019 e o final de 2021, serão concluídos 78 leilões e projetos, que vão gerar cerca de 485 bilhões de reais em investimentos nos próximos anos, sem contar as outorgas de cerca de 95 bilhões de reais para a União<sup>46</sup>.

Paralelamente a tais esforços, outro passo é dado junto ao BNDES, órgão contratado para mapear consultorias especializadas para elaboração de estudos de

---

43 MTUR. Programa Revive ganha comitê interministerial para avançar nas ações. <https://www.gov.br/pt-br/noticias/viagens-e-turismo/2021/01/programa-revive-ganha-comite-interministerial-para-avancar-nas-acoas>

44 A ampliação do rol de ativos que poderão ser reaproveitados para o turismo incluiu a Antiga Estação Ferroviária de Diamantina (MG); as Ruínas Aldeia dos Sentenciados, em Fernando de Noronha (PE); e o Palacete Carvalho Motta, em Fortaleza (CE). Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/a-pedido-do-mtur-governo-federal-inclui-tres-atrativos-turisticos-no-ppi>

45 Op.cit.

46 Op.cit.

viabilidade técnica e financeira para reaproveitamento turístico dos bens patrimoniais selecionados, de modo a indicar a melhor modelagem, os ativos públicos que poderão ser concedidos ao setor privado, para posterior elaboração dos editais de licitação que deverão conter os valores de outorgas e tempos de concessão. Processo esse que está em curso simultaneamente à escrita dessas páginas e que para além delas merece ser analisado criticamente, dadas as anunciadas consequências previstas para longo prazo (leia-se décadas e até meio século).

Contudo, à luz do que vem acontecendo em outros destinos turísticos patrimoniais, sobretudo da Europa, já é possível traçar um prognóstico. Mas, não é preciso cruzar o Atlântico para perceber os previsíveis sintomas, vale lançar um olhar para a Bahia, especialmente para o centro histórico de Salvador, que foi pescado pela rede do Revive antes mesmo da citada parceria com o governo federal brasileiro ser firmada. O secretário estadual de Turismo Fausto Franco, que também esteve presente no palco do Seminário Internacional Patrimônio + Turismo, em Porto Alegre (2019), afirmou nesse evento que o Estado da Bahia foi o primeiro a celebrar o acordo com a Secretaria de Turismo de Portugal, em 21 de junho de 2019.

Para o vice-governador e secretário de Desenvolvimento Econômico, João Leão, o Programa Revive traz para a Bahia muita esperança: “Já temos algumas grandes empresas internacionais, especialmente do setor hoteleiro, interessadas. Com isso podemos, em vez de ter despesas para preservar o patrimônio, aumentar a receita, por meio da cessão remunerada, contribuindo ainda para a geração de emprego e renda”<sup>47</sup>

O Revive Bahia, como passou a se chamar a adaptação de tal programa português, firmou um termo de compromisso com o Grupo Vila Galé para um “Projeto de Intervenção” no prédio sede do Palácio Rio Branco, que prevê a “instalação de empreendimento hoteleiro de nível superior (hotel de luxo)”. O palácio foi centro de decisão e residência oficial dos primeiros governadores do Brasil e vice-reis de Portugal ainda no século XVI e seguiu assim até o início do século passado, quando foi bombardeado numa revolta. Na sequência, o secretário anunciou o que está por vir: “Estamos mapeando imóveis que podem ser incluídos numa primeira etapa, a fim de impulsionar a instalação de novos restaurantes, hotéis, cafeterias, lojas de artesanato e

---

<sup>47</sup> Disponível em: <http://www.cultura.ba.gov.br/2019/11/17151/Bahia-e-Portugal-se-unem-em-Programa-de-Requalificacao-de-Patrimonio-Cultural.html>

outros equipamentos que ativem o mercado turístico, com desenvolvimento econômico”<sup>48</sup>.

Não é a primeira vez, contudo, que o centro histórico de Salvador, onde está situado o palácio acima mencionado, é alvo de intervenções com finalidade turística. Diversos projetos e programas de revitalização e qualificação são recorrentes há, no mínimo, meio século. Numerosos também são as pesquisas científicas e os trabalhos acadêmicos que os problematizam, analisam, criticam, evidenciam riscos e conflitos. Mas, ainda assim, os discursos e as ações seguem reproduzindo os mesmos equívocos, embora repaginados com promessas inovadoras e conceitos que buscam imprimir certo ineditismo com novos carimbos e assinaturas.

Antes de tratar do caso desse Patrimônio Mundial de Salvador, dentro e fora do domínio discursivo de sua gestão turística restrito à OCBPM, MTur, IPHAN, Unesco, entre outras instituições setoriais da esfera estadual e municipal, acreditamos ser pertinente para pensar criticamente sobre as ações políticas em discussão, no tocante à abertura ao capital estrangeiro e à concessão privada - principalmente para megaempresários portugueses fazerem o uso particular de bens públicos brasileiros - abrir um campo para reflexão na direção do que recentemente alguns pesquisadores se propuseram a tentar iluminar: o paradigma pós-colonial.

#### 5.4 A perspectiva do paradigma pós-colonial e a manipulação simbólica do patrimônio cultural para o turismo

Não caberia aqui aprofundar nesse debate, mas vale fazer alguns apontamentos com base no “estado da arte” apresentado pelas geógrafas e professoras Linda Boukhris et Emmanuelle Peyvel (2019) no artigo *Le tourisme à l'épreuve des paradigmes post et décoloniaux* (O Turismo frente aos desafios dos paradigmas pós e decoloniais)<sup>49</sup>. Para as citadas autoras, trata-se ainda de um laboratório dos desafios de nossas sociedades contemporâneas e, em particular, da maneira como elas se envolvem com seu passado escravo, colonial e/ou imperial, o que as fazem compreender como um paradigma:

O termo “pós-colonial” não é apenas um conceito histórico, ele assume uma dimensão epistemológica muito mais ampla, possibilitando desconstruir “os discursos ideológicos da modernidade, que tentam

<sup>48</sup> THE INTERCEPT. Aluga-se o Brasil. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/10/15/bolsonaro-alugar-areas-publicas-turismo/>. Acesso em: 13 mar 2021.

<sup>49</sup> Traduzido por Rita de Cássia Cruz.



*conferir 'normalidade' hegemônica ao desenvolvimento desigual e à história diferenciada, e muitas vezes desequilibrada, de nações, raças, comunidades e povos"* (BHABHA, 1994, p. 171, apud BOUKHRIS E PEYVEL, 2019).

Boukhris e Peyvel procuram entender não apenas todas as implicações da colonização no funcionamento turístico das sociedades colonizadas (passado, presente e futuro), mas também as estruturas do pensamento colonial, o que Edward Said - que nitidamente provocou Foucault a pensar nas articulações para a produção de conhecimento sobre um outro essencializado e inferiorizado - chama de imperialismo. Tal ideia contempla a prática, a teoria e as atitudes de um centro metropolitano dirigindo um território distante, perdurando bem depois do colonialismo, tanto do ponto de vista material quanto discursivo (op.cit.).

Não obstante, as autoras consideram que o turismo foi um vetor poderoso para a circulação dessas estruturas de pensamento. Assim, o paradigma pós-colonial participa de uma crítica não apenas ao funcionamento de nossas sociedades turísticas contemporâneas, mas também de uma esperança na reparação, reciprocidade e compartilhamento, da qual a economia turística pode participar. Dialogando com as contribuições de diversas correntes teóricas, as citadas estudiosas francesas assim resumem a complexidade de questões envolvida em relações turísticas dessa natureza:

As negociações com o passado que se operam em favor do turismo geralmente aparecem como fontes de conflito, principalmente quando se relacionam a questões do patrimônio (Hall e Tucker, 2005; El Kadi, Ouallet e Couret, 2005): longe de serem consensuais, esses campos de ação reproduzem ou reconfiguram relações de poder profundamente desiguais, não apenas entre ex-colonos e colonizados, mas também entre as populações locais, questionando o papel potencialmente emancipatório do turismo. A temporalidade complexa em que se inserem esses produtos turísticos é vista, de maneira heurística, pelo paradigma pós-colonial, convidando a considerar, a longo prazo, toda a circulação de práticas, imaginários e lugares entre as metrópoles e seus antigos impérios, na sequência dos *cultural studies* (Bhabha, 1994; Appadurai, 1996). De fato, os proponentes dos *subaltern studies* e *cultural studies* introduziram propostas teóricas e metodológicas estimulantes: a noção de "agency" (Guha, 1983; Spivak, 1988), o estudo das diásporas (Hall, 1990; Clifford, 1992; Gilroy, 1993), os conceitos de "terceiro espaço" e "mimetismo" (Bhabha, 1994) enriqueceram consideravelmente o modo de entender as relações de poder a partir da constituição dos impérios coloniais, em particular na compreensão de resistências, recomposições e arranjos táticos implementados pelas populações inferiorizadas (BOUKHRIS E PEYVEL, 2019).

A heterogeneidade desses trabalhos demonstra a necessidade de mudar o foco da “colonização” para as “relações coloniais”, a fim de prever de que maneira elas perduram no tempo presente sob diferentes reconfigurações. As citadas pesquisadoras francesas citam também o trabalho de Ann Laura Stoler (2016), nos convida a repensar as continuidades imperiais de nosso tempo presente e a identificar a dinâmica colonial em ação hoje em múltiplos espaços, práticas e imaginários, indo das fronteiras à segurança, passando pelo meio ambiente e economia.

É dessa perspectiva que o texto de Michael O’Regan pode ser apreendido em sua análise da economia oculta dos cassinos em Macau como uma reconfiguração da ordem colonial. O turismo é então concebido como um projeto hegemônico que institui um regime de verdade e visibilidade. Essa é também a abordagem proposta por Habib Saidi em sua análise das relações de trabalho no setor hoteleiro na Tunísia. O autor analisa as "tecnologias de dominação" dos corpos subalternos desenvolvidas em hotéis no âmbito da "bio-hospitalidade" a partir de uma pesquisa etnográfica dos funcionários desses hotéis na costa da Tunísia (BOUKHRIS E PEYVEL, 2019).

Ao tratar do paradigma sob o viés de uma “abordagem materialista da produção de alteridades e identidades em situações turísticas”, as autoras buscam contribuir para complexificar o quadro de pensamento bilateral, que se constitui uma dimensão fundamentalmente assimétrica do imperialismo, não devendo fechar-se em pares polarizados, essencializando a estrita relação colono-colonizado. Nesse sentido, Boukhris e Peyvel convidam a “descompartimentar” a produção de alteridades e identidades em situações turísticas, analisando os efeitos da categorização, hierarquização e dominação que ela produz, de acordo com uma abordagem materialista, questionando as maneiras pelas quais o turismo participa da (re)produção de desigualdades e relações de poder com base em critérios de raça, classe e gênero.

A noção de "agency" é então destacada como estimulante para entender a complexidade das relações ali estabelecidas em um contexto colonial: “interesse, oportunismo, aceitação, mas também prevenção e resistência aos poderes imperialistas são uma questão de ação política, cujas arenas também são hoje turísticas” (BOUKHRIS E PEYVEL, 2019). Tal abordagem, portanto, se pretende “inclusiva em relação a todas as formas de táticas e acomodações adotadas na via turística - inclusive entre populações minoritárias do(s) norte(s) – face às formas de marginalização e opressão cotidiana, sejam elas decorrentes de discriminação social e/ou racial, de homo/lesbo/transfobia, validismo ou mesmo sexismo”. Formas que, não raro, segundo as

autoras, são notáveis em museus dedicados a categorias de populações (museu de etnologia, mulheres, etc.) e, mais geralmente, altos lugares da nação, onde visitas turísticas domésticas podem ser oficialmente apoiadas a fim de consolidar a identidade nacional e, concomitantemente, legitimar a implementação da diversidade do país em propostas que contribuem para fazer circular e reapropriar de redes de pensamento colonial na construção de hierarquias sociais (op.cit.).

Essa reflexão nos fez lembrar do projeto “Brasil para Brasileiros” o qual, conforme noticiado pelo portal oficial do Governo do Brasil<sup>50</sup> é realizado pelo Ministério do Turismo em parceria com a Universidade Federal de Juiz de Fora e concebido como “uma das ações voltadas à execução da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial Natural e Cultural do Brasil”.

Segundo tal fonte, trata-se de uma iniciativa que visa “estimular o turismo cívico a partir da valorização dos símbolos nacionais e personalidades de áreas como artes, esporte, cultura e ciências que tiveram destaque na construção da identidade brasileira” e assim “aproximar turistas de elementos representativos da identidade nacional e ampliar o conhecimento sobre história e cultura do país”. Quando perguntado ao ministro do Turismo, Gilson Machado Neto, sobre a importância de destacar os símbolos nacionais e o turismo cívico, a resposta dada foi:

A nossa rica história e cultura ainda são desconhecidas até por muitos brasileiros. Jogar luz sobre elas leva o brasileiro a uma maior conscientização sobre si mesmo e imprime o sentimento de pertencimento, além de atrair investimentos privados e diversificar a oferta turística nacional.

O referido ministro, complementa que a ideia é criar um acervo digital com produtos em formatos como réplicas 3D, projeções, QR Code, telas sensíveis ao toque, simuladores e audiodescrição, gerando mais um atrativo turístico para ser oferecido a investidores privados e exposto ao público através de centros de visitação por todo o país. Vale lembrar, ainda, que o plano estratégico de Machado quando ainda estava à frente da Embratur (em outros momentos já referenciado nesta pesquisa devido às suas ideias um tanto bizarras e descabidas), previa também a criação de dois roteiros turísticos. O “Brasil Judaico”, que contemplará também um livro e um documentário com a “história dos

---

50 GOVERNO DO BRASIL. Projeto quer estimular o turismo cívico no país. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/viagens-e-turismo/2021/03/projeto-quer-estimular-o-turismo-civico-no-pais>. Acessível em: 20 mar 2021.

judeus e sua jornada no Brasil desde o descobrimento”, bem como parcerias com companhias aéreas para estimular a vinda de turistas de Israel ao país. E o “Tour militar”, para promover atrações como fortes, locais de batalha, museus temáticos, quartéis e academias das forças armadas. Além disso, para somar ao acervo de produções cinematográficas “a la Hollywood”, inclui projetos sobre a Amazônia, entre eles uma animação infantil que “abordará os aspectos que tornam a Amazônia um destino turístico” com o objetivo de “combater as falsas histórias que são compartilhadas na imprensa mundial”<sup>51</sup>.

Estamos diante, portanto, de um conjunto de proposições do atual governo brasileiro transversal à Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial que envolve pesados investimentos em representações do patrimônio e em sua manipulação simbólica, de modo que nos parece necessário e muito apropriado refletir e questionar a partir da noção de “agency” sinalizada acima por Boukhris e Peyvel, entre outras questões que o paradigma pós-colonial nos provoca a pensar quando tratamos de possibilidades de usos turísticos do patrimônio cultural considerando que o mesmo é diverso e, tal como bem define Leandro Brusadin (2015, p.2), inclui “produtos do sentir, do pensar e do agir humanos”.

Logo, é preciso entender também que, historicamente, “as formas de sociabilidade são extremamente variáveis”, todos os sujeitos sociais são agentes no tempo histórico e suas experiências e práticas culturais, modos de vida e representações contribuem e ampliam a noção de diversidade cultural no país. “Por isso, os conceitos, os sentidos e as práticas da vida privada e da vida pública, de espaços privado e público, de ações privada e pública não são universais nem estáveis” (BRUSADIN, 2015, p.66).

Nesse sentido, o referido acadêmico, turismólogo e doutor em História, destaca o caráter temporal e flexível do conceito de patrimônio, motivo pelo qual o mesmo vive em constante revisão, conforme a sociedade se reconstrói e aprofunda contextos sociais, históricos e econômicos que ela mesma deseja preservar.

Além disso, este mesmo conceito depende das premissas e dos interesses de entidades representativas do patrimônio. A atribuição do que é valioso historicamente para determinada sociedade varia de acordo com o tempo e da valorização cultural de cada uma. É preciso considerar também que o que é digno de valor histórico, muitas vezes

---

<sup>51</sup> O GLOBO. De Sharon Stone a modelo fantasiado de dragão da independência, plano da Embratur prevê até HQ do Mickey. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/de-sharon-stone-modelo-fantasiado-de-dragao-da-independencia-plano-da-embratur-preve-ate-hq-do-mickey-24216163> . Acesso em: 02 fev 2020.

foi concebido para tal em um processo anacrônico e imposto em determinada cultura social por um processo lógico passado – futuro (BRUSADIN, op.cit., p.71).

Igualmente importa para esse debate pensar que a produção de diferentes narrativas, imaginários, funções e valores atribuídos ao patrimônio cultural para a promoção do turismo resultam distintas práticas e representações (CHARTIER, 1990) que também se cruzam, se imbricam e são apropriadas de diversas formas nas relações que os sujeitos estabelecem com ele. Desse processo, emergem tensões entre “a história e a memória” (NORA, 1993); as “memórias oficiais e as subterrâneas” (POLLAK, 1989), “a memória e o esquecimento” (HUYSSSEN, 2000), as “memórias coletivas e as individuais” (HALBWACHS, 2004). Ali configuram-se juízos de valor e uma suposta hierarquia cultural constituintes da noção de uma “comunidade imaginada” (ANDERSON, 2008) que se move ora pela mudança, ora pela permanência. Da mesma forma, flutua pela mobilidade e a imobilidade, pelo fixo e o volátil, a diferença e a identidade, o passado e o futuro, o poder e a resistência (CHAGAS, 2006).

Nessa perspectiva, é imprescindível ponderar, para além dos “saberes e poderes” articulados no campo das políticas públicas de modo geral e, em especial, de gestão turística do patrimônio cultural, o teor simbólico que, de acordo com Brusadin, associado ao conceito de memória é capaz de abrir brechas para produções mais inventivas e dissonantes ao passo que determina a “percepção dos tempos históricos de uma sociedade”, o “entrelaçamento entre a materialidade e a imaterialidade dos objetos que marcam determinado tempo e sua gente”. Afinal,

O patrimônio é o reflexo da sociedade que o produz, sendo que mesmo que ele não seja construído pela coletividade, é essa sociedade quem o acaba legitimando. [...] Nesse quadro da cultura que inclui a tradição e o poder de cada símbolo no imaginário social, entende-se o patrimônio cultural como fonte de abastecimento para a sociedade se representar no tempo e no espaço. As imaginações simbólicas se interagem com a memória humana e compõem os sentidos tidos como reais da vida social. (BRUSADIN, op.cit., p. 71-72).

Incorporadas as referidas contribuições teóricas e conceituais para a compreensão do problema de pesquisa desta tese e alguns de seus desdobramentos, avançamos com a análise sobre o discurso do turismo como indutor de desenvolvimento associado à preservação e à sustentabilidade no âmbito do Patrimônio Mundial, dos destinos turísticos e das comunidades locais envolvidas. Lançamos, agora, um olhar para outro palco discursivo montado por meio da parceria entre OCBPM, MTur, Iphan, Unesco e

representações estadual e municipal, em 2020, na cidade de Salvador – BA, onde logo também chegaremos.

#### 5.5 7º Encontro Brasileiro das Cidades Históricas Turísticas e Patrimônio Mundial, Salvador – BA (2020): “turismo, patrimônio e sustentabilidade: caminhos para o futuro”

Realizado no contexto da pandemia do covid-19, de forma híbrida (presencial e remota) com transmissão pelo canal da CNM no *youtube*, entre os dias 7 a 12 de dezembro de 2020, a 7ª edição do Encontro Brasileiro das Cidades Históricas Turísticas e Patrimônio Mundial, Salvador – BA, teve como tema principal “Turismo, patrimônio e sustentabilidade: Caminhos para o futuro”. Dadas as condições de participação no evento, não foi produzida a tradicional Carta como nos anos anteriores, com o objetivo de formular agenda com propostas estruturantes para as Cidades Históricas declaradas pelo IPHAN como Patrimônio Nacional e aquelas reconhecidas pela Unesco como Patrimônio Mundial.

Entretanto, ficou disponível no citado canal, a gravação que contém as falas das principais autoridades envolvidas na cerimônia de abertura, bem como das palestras e apresentações de experiências de gestão que fizeram parte da programação e é dessa fonte que retiramos alguns fragmentos dos discursos ali pronunciados, através dos quais, novamente, constatamos a continuidade e a regularidade dos enunciados já destacados repetidas vezes para a finalidade do trabalho analítico ao qual nos dedicamos.

De cara, em suas primeiras palavras, o presidente da OCBPM destacou a riqueza do ativo cultural brasileiro enfatizado que o mesmo “tem que se transformar em produto para o turismo cultural, em um ativo que gere riqueza, desenvolvimento e sustentabilidade para elevar o Brasil a um dos principais destinos turísticos mundiais”. Como inspiração, Mário Nascimento saudou o prefeito de Salvador, Antônio Carlos Magalhães Neto<sup>52</sup> e exaltou a cidade sede do Encontro como um caso de sucesso no que diz respeito à gestão turística do patrimônio cultural sem deixar de reforçar sua visão obsessiva do potencial econômico do turismo.

Salvador se destaca no cenário nacional pelo volume grande de investimentos aqui, no município em infraestrutura, qualificação, enfim. Salvador para nós é um exemplo de priorização de políticas públicas voltadas para o turismo. Salvador “vive” do turismo

---

<sup>52</sup> ACM Neto é filiado ao Democratas, partido político brasileiro de centro-direita que recentemente se uniu ao Partido Social Liberal para formar o União Brasil, conforme decidido em convenção por ambos em outubro de 2021.

certamente. Salvador entendeu a força que o turismo traz para as demais atividades econômicas locais no que se refere à atração de investimentos públicos e privados (NASCIMENTO, apud. CNM, 2020).

Tal afirmação de Nascimento sobre a dependência da cidade em relação ao turismo, contudo, é contradita em outro momento do Encontro, pelo Secretário de Cultura e Turismo do município que atribuiu ao setor o equivalente à 25% da economia local. Ao aprofundar no caso mais adiante, veremos também outras contradições em diferentes dimensões transversais ao entendimento que temos sobre desenvolvimento que, conforme já exposto na introdução desta pesquisa, vai muito além da perspectiva reducionista atrelada ao crescimento econômico, ao considerar como “o fim e o meio” a expansão das liberdades humanas e constitutivas (SEN, 2018), ou seja, a superação de um estado subordinado de dominação, dependência, subjugação e discriminação sustentado sob a rigidez econômica, institucional e estrutural que o capitalismo impõe sob práticas de opressão e exploração de territórios dependentes, considerados subdesenvolvidos (CORIOLANO, 2012).

A perspectiva de Nascimento, entretanto, é compartilhada pela nova presidente do IPHAN, Larissa Peixoto, que discursou na sequência do presidente da OCBPM, igualmente destacando o exemplo de Salvador como um caso bem sucedido no tocante às iniciativas de investimento, de conservação e utilização desse patrimônio como vetor de desenvolvimento do turismo. Aproveitando a oportunidade para celebrar a entrega de obras de restauração em Santo Amaro (SP) para as quais foram investidos 16 milhões de reais, Peixoto também destacou “os desafios de gerir de forma sustentável e promover o patrimônio preservando e permitindo o acesso dele às futuras gerações”.

É necessário que nosso patrimônio seja motivo de orgulho para a sociedade brasileira. Que os cidadãos se apropriem cada vez mais de nosso patrimônio e da nossa história, as cidades históricas acabam representando a nossa memória. A estrutura desses espaços conta a história e precisam ser cada vez mais difundidos e esse desafio acaba perpassando pela Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial. Nós do IPHAN fazemos parte desse desafio e acreditamos no desenvolvimento sustentável, apostamos na gestão mais qualificada por meio de parcerias e, em especial, acreditamos muito na potencialidade das nossas cidades históricas e patrimônio mundial e suas riquezas turísticas (PEIXOTO, apud. CNM, 2020).

Assim, reforçando a perspectiva do desenvolvimento sustentável com um discurso mais equilibrado sobre o potencial turístico do patrimônio, a presidente do IPHAN

concluiu sua fala reforçando “o prazer de compor esse movimento de discussão, integração e criação conjunta de políticas públicas através de muito diálogo” (op.cit.).

A continuidade, foi a vez de Isabel de Paula, Coordenadora de Cultura da Unesco no Brasil, que destacou o reconhecimento internacional do IPHAN pela sua qualidade técnica, pelo trabalho que desenvolve junto à Unesco para o Patrimônio Mundial e que era “uma honra dar continuidade à esse trabalho sólido desenvolvido há tantos anos e que graças à gestão da Larissa está sendo dada a continuidade”. Destacando a escolha do tema do Encontro - Turismo, Patrimônio e Sustentabilidade - a referida coordenadora afirmou a convergência do mesmo com o trabalho que a Unesco vem desenvolvendo no mundo e também com as preocupações dessa Organização:

[...] aquele velho dilema entre a promoção do desenvolvimento e a garantia da preservação desses sítios, porque o grande ativo cultural, a grande riqueza atrativa para o turismo nos sítios Patrimônio do Turismo, são exatamente as características originais que deram o título a esses lugares. E é preciso que o sítio preserve essas características originais (DE PAULA, apud. CNM, 2020).

Outra preocupação foi contextualizada por Isabel de Paula dentro do contexto da pandemia e, ainda que indiretamente, tocou na problemática da dependência do turismo vivida pelas comunidades locais, no caso, aquelas situadas em destinos que possuem Patrimônio Mundial, haja vista que, segundo a coordenadora da Unesco, “80% dos sítios reconhecidos no mundo fecharam as portas, o que trouxe grandes impactos e afetou as comunidades que vivem também desse turismo, os profissionais e empreendedores” (op.cit.).

A cerimônia de abertura segue com a participação do diretor técnico do Sebrae Nacional, Bruno Quick, quem retomou o foco do discurso para a relevância econômica dos propósitos do Encontro e destacou a importância de “trabalhar esse atrativo cultural junto com outras modalidades do turismo permitindo ao turista acessar várias modalidades e com isso tenha uma permanência mais longa nos destinos e fomentar ainda mais a nossa economia e conhecer ainda mais o nosso país e nossa cultura e com isso gerar mais renda, gerar mais desenvolvimento em nossas regiões” (QUICK, apud. CNM, 2020).

O seguinte a discursar foi Fabrício Amaral, presidente do Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais do Turismo - Fornatur, entidade que, segundo Amaral, desenvolve um trabalho muito técnico e preocupado com o desenvolvimento do turismo nos sítios reconhecidos como Patrimônio Mundial e, sobretudo, com abertura para o



diálogo, “afinal de contas o turismo acontece na ponta, acontece nas pessoas, acontece nas experiências”. Para Amaral,

Isso ainda é muito pouco explorado, [...] o envolvimento das comunidades locais que ainda é muito incipiente, precisamos envolver mais as pessoas no turismo, nas políticas públicas federal, estadual e municipal, elas têm que conversar e aqui, hoje, é um exemplo, tantas instituições falando a mesma linguagem, porque o turismo não tem lado, o turismo só tem um lado, que é o do desenvolvimento, o de oportunidades (AMARAL, apud. CNM, 2020).

No contexto de sua fala, o presidente do Fornatur comenta sobre a mudança que o Ministério do Turismo passava naquele momento, e afirma de maneira enfática que “nós temos que agradecer ao Ministro Marcelo, sempre muito propositivo e com muito diálogo. E tenho a certeza que o Ministro Gilson dará continuidade na transparência e na condução da governança do turismo nacional”. Afirmativa que indica com clareza o total alinhamento do referido movimento de gestores estaduais com a ideologia neoliberal do atual governo brasileiro, ainda que dissimulado pela retórica da participação comunitária.

Igualmente, o discurso do Secretário de Turismo do Estado da Bahia, Fausto Franco, se valeu da importância de valorizar a “nossa história [...] porque se a gente não entender o nosso passado, não saber o nosso presente, como a gente vai entender o nosso futuro?”. E, com esse argumento, defendeu o Programa Revive como uma iniciativa extremamente importante para o “resgate do patrimônio histórico pelo viés do Turismo” (FRANCO, apud. CNM, 2020).

Participou também desse solene conjunto discursivo, o já citado Secretário Municipal de Cultura e Turismo de Salvador, Pablo Barrozo, que também fez uma exposição sobre os projetos e ações desenvolvidos na cidade que faziam dela um “caso de sucesso”. Sobre suas colocações, trataremos a continuidade em diálogo com outras leituras sobre o Patrimônio Mundial ali existente, o Centro Histórico de Salvador.

Antes, porém, vale sinalizar a previsão da continuidade ininterrupta do discurso em tela no 8º Encontro Brasileiro de Cidades Históricas Turísticas e Patrimônio Mundial, programado para os dias 9, 10 e 11 de dezembro do corrente 2021, novamente em São Luis - MA, dedicado ao tema “Turismo, a riqueza do Brasil no cenário pós-pandemia: o patrimônio cultural e natural como ativo para o desenvolvimento”<sup>53</sup>. Pela temática já é possível esperar a repetição dos mesmos enunciados em torno da geração de rendas e

---

<sup>53</sup> OCBPM. 8º Encontro Brasileiro de Cidades Históricas Turísticas e Patrimônio Mundial. Disponível em: <https://www.cidadeshistoricas.org.br/>. Acesso 01 nov 2021.

empregos, de melhorias estruturais, dos benefícios mútuos, da participação comunitária, da gestão integrada, da sustentabilidade, etc. E, também, as referências em prol da valorização dos aspectos simbólicos da história, da memória, da cultura brasileira.

Diante dessa perspectiva, vale retomar a proposta de Foucault para negar “certas formas prévias de continuidade”, a qual é desenvolvida dentro da problematização que o filósofo faz da História.

É preciso renunciar a todos esses temas que têm por função garantir a infinita continuidade do discurso e sua secreta presença no jogo de uma ausência sempre reconduzida. É preciso estar pronto para acolher o discurso em sua irrupção de acontecimentos, nessa pontualidade e dispersão temporal ... Não remetê-lo à longínqua presença da origem, tratá-lo no jogo de sua instância (FOUCAULT, 1986, p.29).

Para elucidar dita problematização é preciso considerar as ideias derivadas da nova História de descontinuidade, ruptura, limiar, limite, série, transformação. Dessa maneira, Foucault propõe que é preciso manter em suspenso as referidas formas prévias de continuidade – tradição, influência, mentalidade, etc. - sacudi-las da quietude com a qual as aceitamos, a fim de afastar todo um jogo de noções que visam a garantir a ideia de continuidade e liberar um outro campo de possibilidades. Acreditamos, pois, que um outro olhar sobre o caso do Centro Histórico de Salvador, poderá contribuir efetivamente para essa tarefa.

## **6. O CASO DO CENTRO HISTÓRICO DE SALVADOR: uma breve trajetória de sua gestão com fins turísticos (1960-2020)**

“Mais respeito e carinho com o Pelourinho” clama Nivaldo Andrade, através de uma publicação no Jornal Correio, em janeiro de 2019<sup>1</sup>. O professor da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia e então presidente da Direção Nacional do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) alertou para o fato de que em menos de 20 anos o Centro Histórico de Salvador (CHS) perdeu metade de sua população<sup>2</sup>. Um processo de expulsão colocado em marcha pelo Programa de Recuperação do Centro Histórico (PRCHS), concebido e executado pelo Governo do Estado da Bahia entre 1991 e 1997, à época sob o comando de Antônio Carlos Magalhães.

O PRCHS tinha como objetivo criar uma nova área de atração para o fluxo turístico nacional e internacional que aumentava significativamente em todo o país. De acordo com Sílvia Mendes Zancheti e Jordelan Gabriel (2010, p.8), autores do relatório intitulado “The Sustainability of Urban Heritage Preservation: O caso do centro histórico de Salvador (Bahia, Brasil)”, o Programa foi inspirado em projetos de revitalização urbana de áreas portuárias realizados na Europa e nos Estados Unidos da América, como eram os casos de Barcelona (Espanha), Londres (Reino Unido) e Baltimore (EUA), ou seja, realidades bem distintas da capital baiana.

A esse objetivo o Governo do Estado adicionou outro, que era inverter o quadro de declínio econômico do centro histórico, tradicional reduto de moradores pobres, de atividades econômicas de baixo valor agregado e com um conjunto arquitetônico, urbanístico e paisagístico de grande valor patrimonial que apresentava intensa degradação física dos imóveis e das infraestruturas urbanas.

Vale lembrar, entretanto, que antes do PRCHS, ainda no final da década de 1960, outras iniciativas do poder público foram inauguradas com fins de promover o uso turístico do patrimônio cultural do Centro Histórico de Salvador (CHS) e, dessa maneira, justificar e viabilizar sua preservação, em grande medida fundamentado no relatório elaborado em 1967 pelo francês Michel Parent, à época Inspetor Geral dos Monumentos

---

<sup>1</sup> CORREIO. Nivaldo Andrade: Mais respeito e carinho com o Pelourinho. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/nivaldo-andrade-mais-respeito-e-carinho-com-o-pelourinho/> Acesso em: 15 jan 2020.

<sup>2</sup> De acordo com o mesmo, o que se observa no Centro Histórico de Salvador é um progressivo esvaziamento: de 11.949 habitantes em 1991, passaram a 8.255 em 2000 e apenas 5.985 em 2010.

Históricos da Unesco, um dos especialistas que vieram em missões ao Brasil para prestar consultorias em preservação do patrimônio, a partir de uma parceria entre o Iphan e dita Organização.

Embora tenha visitado 35 cidades em suas duas missões ao Brasil, no âmbito do programa “Turismo Cultural” da Unesco, Parent dedicou especial atenção a Salvador, considerada por ele “a primeira cidade de arte do Brasil” (2008, p. 88), para a qual recomendava a restauração e a adaptação dos sobrados do Largo do Pelourinho e arredores com tal finalidade turística.

Importa observar que a missão de Parent ocorre em um contexto em que a gestão de monumentos e sítios patrimoniais passaria por uma mudança de paradigma, dado o projeto de desenvolvimento econômico posto em marcha a partir da segunda metade dos anos 1960, quando no Brasil se iniciava uma ditadura militar que duraria mais de duas décadas. E, como já visto, é também nesse período que a possibilidade de alcançar os benefícios financeiros do movimento turístico, que deu um salto a partir de 1950, principalmente na Europa, referenciou a concepção de que o turismo deveria ser difundido em países subdesenvolvidos por organizações internacionais como ONU, OEA e UNESCO.

Nesse cenário, o tema da exploração turística foi a tônica do relatório do consultor francês:

O turismo pode, com certeza, constituir uma das fontes do futuro desenvolvimento da renda nacional e fornecer um alibi econômico aos esforços consideráveis que devem ser feitos se quisermos salvaguardar o vasto patrimônio cultural que está há muito tempo em perigo, mas cuja ruína brevemente será irreversível (PARENT, 2008, p. 46).

Contudo, devemos ressaltar que o próprio Parent tinha ressalvas a essa estratégia, inclusive expôs preocupações que nas décadas seguintes e, sobretudo na atualidade, se confirmaram em relações conflituosas entre o patrimônio e o turismo que priorizam o lucro, as expectativas dos turistas e são estabelecidas em uma interação artificial:

Mas o turismo não pode tudo. Deixar o patrimônio unicamente aos critérios da rentabilidade turística imediata seria fazer escolhas contestáveis, agravar determinados desequilíbrios, confrontar “efeitos de fachada” com o aumento da degradação interna [...]. Ao contrário, importa que o turismo não constitua um fim em si mesmo, nem mesmo um meio de satisfazer simultaneamente a curiosidade e o conforto de não-brasileiros ou de uns poucos brasileiros desconectados da realidade nacional, mas que o modelo técnico da infra-estrutura associe o modo

de conhecer a cultura brasileira à maneira de vivê-la e, desse modo, possa integrar a tradição, a ciência e a salvaguarda dos valores do Brasil antigo ao desenvolvimento do Brasil futuro. (PARENT, 2008, pp. 46-51)

Esse movimento da Unesco certamente influenciou o Programa de Cidades Históricas – PCH, abordado no terceiro capítulo, a partir do qual a Fundação do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (hoje Ipac), com recursos próprios e do governo federal, implementou o Projeto Pelourinho que na década de 1970 instalou equipamentos como o Museu das Portas do Carmo, o Restaurante-Escola do Senac e o teatro anexo, e restaurou igrejas, como a do Rosário dos Pretos e a Catedral Basílica. Em contrapartida, visando oferecer infraestrutura para os moradores locais, o projeto incluiu ações como a implantação de uma escola profissionalizante e de uma creche e centro de saúde em sobrados restaurados. Esse projeto, contudo, teria uma ação bastante restrita em termos geográficos e quantitativos.

Andrade (2021) observa que parte significativa dos recursos do PCH foi utilizada para restaurar e adaptar sobrados e outros imóveis nobres para abrigar as instalações da própria Fundação do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia, chamada de Fundação do Pelourinho, criada em 1967 pelo Governo do Estado da Bahia, atendendo à recomendação de Parent. Posteriormente foi convertida para Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (Ipac), ainda hoje em atividade.

Parte também foi investido com o objetivo de visitação turística especialmente igrejas barrocas. Outro exemplo foi o restauro a partir de 1974, do complexo arquitetônico da antiga Faculdade de Medicina da Bahia, antigo Colégio dos Jesuítas, no Terreiro de Jesus, para ser transformado em Museu Afro-Brasileiro e Museu de Medicina. E, ainda, o Solar Ferrão, um dos mais antigos e monumentais exemplares da arquitetura civil do período colonial no CHS, restaurado entre 1977 e 1981. Como se encontrava ocupado por diversas famílias, além de uma oficina, uma serraria e uma escola, a intervenção teve início com a transferência dos moradores para outro imóvel adquirido pela Fundação com essa finalidade, localizado no Largo do Pelourinho.

Na mesma direção o Governo do Estado, na primeira gestão de ACM como governador (1971-1975), eleito pelo partido Arena, exalta seus empreendimentos para além da Unesco e da OEA, sob o slogan “A Bahia constrói o futuro sem destruir o passado” ou “o lado ameno do progresso”, como registrado no material publicitário reproduzido por Andrade:

Múltiplos esforços convergentes foram empreendidos pelo Governo Antônio Carlos Magalhães, com o propósito de estimular a plena exploração da potencialidade turística da Bahia, uma de suas metas prioritárias. [...] A restauração do magnífico conjunto arquitetônico colonial do Pelourinho, realizada com recursos estaduais, representa, também, ao lado do seu aspecto cultural, um importante estímulo ao desenvolvimento turístico. Deve-se salientar que muitos prometeram apoio à recuperação do Pelourinho. UNESCO, O.E.A., empresas privadas, grupos econômicos, etc, mas foi o Governo Estadual com seus próprios recursos que realizou a obra. Só a Fundação Golbenkian [sic] ajudou na restauração de um prédio. Tudo mais foi o Governo no ‘peito e na raça’, na expressão de um popular, que nasceu, reside e espera viver todos os seus dias no Largo do Pelourinho. A Bahia é hoje, principalmente Salvador, o grande polo turístico do País (BAHIA, 1975, n.p., apud. ANDRADE, p.43)

Podemos notar nesse discurso político em nome de ACM o quanto a “potencialidade turística” já se convertera, naquela época, em um campo de disputa e poder, haja vista a exaltação de determinados feitos e méritos em detrimento da desqualificação da atuação de outras instituições e empreendedores do setor no desenvolvimento do turismo. A visibilidade dessa arena se tornou ainda mais evidente após a inscrição do CHS como Patrimônio Mundial pela Unesco, em 1985, quando a área passou por uma intervenção mais ampla voltada à sua transformação em centro de lazer e turismo.

Tal título, a propósito, foi almejado em um contexto em que o CHS se encontrava bastante degradado e desvalorizado pela população, pois com o fim do PCH, no início dos anos oitenta, as intervenções anteriormente destacadas não tiveram continuidade e modernos empreendimentos construídos nos anos setenta, como o Centro Administrativo (CAB), a nova Rodoviária e o Shopping Iguatemi, transferiram funções importantes para outros bairros da cidade e contribuíram para acelerar o processo de esvaziamento da área que, por mais de quatro séculos, foi o centro nervoso de Salvador, da Bahia e, nos seus primeiros 200 anos, do Brasil.

Nesse ínterim, famílias de baixa renda se aproveitaram do “abandono” da área pelo poder público para convertê-la no lugar de moradia, tornando-se “local ideal para as pessoas que, de alguma forma, desenvolviam atividades ligadas ao porto: estivadores, pequenos comerciantes, funcionários de armazéns, prostitutas” (Leite, 2007, p. 147). O Pelourinho do meretrício e da boemia. Entretanto, as discussões sobre a sua recuperação

logo seriam retomadas com a proposta de inscrição do CHS na lista da Unesco, para ser reconhecido como Patrimônio da Humanidade.

Para tanto, foram mobilizados esforços, na primeira metade dos anos 1980, entre os governos federal (através da Diretoria Regional do Iphan na Bahia), estadual (por meio do Ipac) e municipal (através do Oceplan, Órgão Central de Planejamento da Prefeitura) para o desenvolvimento de uma série de levantamentos e estudos voltados a promover a inclusão do CHS na Lista do Patrimônio Mundial da Unesco, na esteira das inscrições de Ouro Preto (1980) e Olinda (1982), em parceria com o Centro de Estudos da Arquitetura da Bahia da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (Ceab/Faufba).

O resultado desse trabalho integrado teve desdobramentos nos âmbitos municipal, federal e internacional no que se refere à proteção do CHS, conforme aponta a pesquisa de Andrade (2021), a exemplo da criação de uma lei municipal de proteção do entorno do Centro Histórico de Salvador, condição indispensável para o processo de inscrição na referida Lista. Em maio de 1984, o Conselho Consultivo do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional aprovou a delimitação do entorno do CHS, de acordo com a Lei Municipal nº 3.289/83. Aproximadamente dois meses depois, o Conjunto Arquitetônico, Paisagístico e Urbanístico – Centro Histórico da Cidade de Salvador foi inscrito no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico do IPHAN.

Uma vez atendido tal requisito, após avaliação da candidatura por peritos do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (Icomos), o CHS conquistou o reconhecimento da Unesco como Patrimônio Mundial, atribuindo o título a dois critérios<sup>3</sup>. O critério IV, “ser um exemplo notável de um tipo de edifício, conjunto arquitetônico ou tecnológico ou paisagem que ilustra (a) estágio (s) significativo (s) na história da humanidade”, foi assim fundamentado:

Salvador é um exemplo eminente de estruturação urbana renascentista adaptada a um sítio colonial possuindo uma cidade alta de caráter defensivo, administrativo e residencial voltada para a cidade baixa, onde as atividades comerciais giram em torno do porto. A densidade de monumentos, assim como Ouro Preto (incluída na Lista do Patrimônio Mundial em 1980), a torna a cidade colonial por excelência do Nordeste brasileiro (ICOMOS, 1985, pp. 2-3, tradução própria)

---

<sup>3</sup> A Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage é o documento que cria os conceitos de patrimônio mundial e de Outstanding Universal Value e é resultado da 17ª sessão da Conferência Geral da Unesco, realizada em Paris entre 17 de outubro e 21 de novembro de 1972. The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, por sua vez, é o documento que estabelece os seis critérios que conferem o Outstanding Universal Value a um bem cultural, justificando a sua inscrição na Lista do Patrimônio Mundial. Disponível em: [whc.unesco.org](http://whc.unesco.org).

Já o outro critério foi o VI - “estar direta ou tangivelmente associado a eventos ou tradições vivas, a ideias ou crenças, a obras artísticas e literárias de notável significado universal”. A justificativa desse se baseou no fato de que Salvador “foi um dos principais pontos de convergência das culturas indígenas europeias, africanas e americanas dos séculos XVI a XVIII. Seu papel fundador e histórico como capital do Brasil a associam muito naturalmente ao tema da exploração mundial” (ICOMOS, 1985, p. 3).

É, pois, no embalo dessa projeção internacional que é colocado em marcha o anteriormente citado Programa de Recuperação do Centro Histórico (PRCHS), concebido e executado na década de 1990, na terceira gestão de ACM no Governo da Bahia. Segundo Andrade (2019), foram investidos quase 100 milhões de dólares para a recuperação da estrutura física de mais de 500 edifícios, incluindo a restauração de nove monumentos tombados, foram criados três estacionamentos periféricos – eliminando a circulação de veículos em diversas ruas – e realizadas melhorias nas redes de infraestrutura.

Para usufruir de todo esse investimento, os discursos se dirigiam aos “baianos” ou a “toda população da cidade”. Contudo, na verdade, era esperado que frequentassem o “novo espaço”, apenas as classes altas e médias, porque são as que consomem e, com isso, podem dar “sustentabilidade” aos empreendimentos, conforme observa Uriarte (2010, p.6). Entretanto, essas classes não se interessaram pelo Pelourinho e uma das hipóteses da referida antropóloga para esse desinteresse é a baixa qualificação da mão-de-obra (62% das pessoas ocupadas no turismo não tiveram acesso a programas de qualificação), e os muitos informais exercendo “atividades precárias” (vendedores ambulantes, vendedores de lojas de *souvenirs*, garçons, prostitutas, guardadores de carros, amoladores de tesoura, apostadores do jogo-do-bicho etc.).

Diante desse cenário, visando a atração dessas classes, bem como de turistas, para o consumo de bares e restaurantes, para além da reforma dos prédios, da pintura colorida, da campanha televisiva feita sobre o lugar e uma constante programação de eventos, era também necessária uma “limpeza social” (ANDRADE, 2021, p.58), visando à futura ocupação daquele território.

O PRCHS, porém, foi bastante criticado pela retirada compulsória de quase 3 mil famílias que viviam em sobrados encortiçados na área, conforme também documentado na tese da arquiteta Laila Mourad (2019) que trata desse movimento como um processo



de gentrificação, cujos impactos socioculturais são imensuráveis, a exemplo do que constatamos com o caso de Veneza, no segundo capítulo.

É nesse contexto que a antropóloga Urpi Montoya Uriarte registrou em sua caderneta de trabalho de campo os depoimentos de Albino Apolinário e Padre Alfredo, da Igreja do Rosário dos Pretos (apud. URIARTE, 2010, p.19):

O que eu não gosto do Pelourinho é da forma como foi feita a reforma e como foi desrespeitada a comunidade. Como eles desrespeitam as pessoas, como eles atropelam, e como eles excluem as pessoas que tem um baixo poder aquisitivo. O Pelourinho nunca foi tão racista como ele tá sendo, um Pelourinho moderno, um Pelourinho sem sentimento, um Pelourinho sem alma, sem essência. Porque na verdade descaracterizaram o Pelourinho. Era necessário manter alguns pontos de resistência da cultura aqui no Pelourinho. Fizesse um pouco do que foi feito em Cachoeira. Tombaram o patrimônio de Cachoeira, mas deixaram o povo lá?.

Os impactos desse processo seguem notáveis no avançar do século XXI, a considerar os empreendimentos residenciais de alto padrão executados ao norte da Bahia Marina, nas proximidades da Ladeira da Preguiça, uma das mais antigas do CHS, sempre sob grande polêmica. O mote é a vista privilegiada para a Baía de Todos os Santos, que passou a ser privilégio do Porto Trapiche Residence (2006-2007), o Trapiche Adelaide Residencial (2009) e o Cloc Marina Residence (2008-2015). Empreendimentos que, além de não promoverem a efetiva requalificação do espaço público ou dos imóveis do entorno, formam bolsões de propriedades murados ou cercados e acessados exclusivamente de carro pelos seus moradores. Portanto, além de impactarem negativamente na paisagem protegida, esses empreendimentos promovem a segregação social na área.

Uriarte, a partir de suas pesquisas e trabalho de campo, descreve suas percepções sobre esse movimento segregador:

Na Rua Chile, o Palace Hotel foi vendido a um grupo hoteleiro português e terá 180 leitos “de padrão internacional”. Um centro cultural irá se instalar na antiga Igreja da Barroquinha. Para o Comércio há uma “estratégia de atração de negócios”: grandes hotéis, restaurantes e empresas do setor terciário mediante “uma política séria e articulada de incentivos fiscais” (Lobo, 2008, p. 20). Três grandes grupos hoteleiros se instalarão nessa área: o Hilton (com dois hotéis), o Txai (com um hotel de luxo e um condomínio residencial) e o Fasano. Um novo terminal marítimo de passageiros será construído para atender os 300.000 passageiros e as tripulações que desembarcam na cidade e que, para não passar por lugares constrangedoramente feios, desaguarão praticamente no Mercado Modelo e Elevador Lacerda. Também está

prevista a requalificação das ladeiras da Montanha, da Preguiça e Gravatá, assim como da Feira de São Joaquim (Lobo, 2008).

As ruas Guedes de Brito, do Bispo ou das Flores, no Pelourinho, assim como o Pólo da Moeda e o Pólo Pina, no Bairro do Recife, eram alguns dos muitos espaços não desejados, pobres ou miseráveis, que cheiravam mal e, no entanto, ficavam tão perto do consumo desenfreado, dos turistas, da paquera alegre, da dança descontraída nas praças, da música, dos tambores, da alegria. Bêbados, prostituição, consumo e tráfico de drogas e pobreza, coexistiam com os restaurantes caros e a classe média que frequentava os espaços de consumo fabricados para elas, mas também com os rapazes negro-mestiços que frequentavam os shows gratuitos nas praças ou nas Terças da Benção. Os pólos coexistiam, mas não se misturavam. Havia muros invisíveis, mas extremamente consistentes, formados com tijolos de indiferença, desprezo, discriminação e utilitarismo (há outros mais explícitos, como as grades da Praça do Reggae, por exemplo) (URIARTE, 2010, p.17).

A referida antropóloga observa, ainda, que o novo rumo tomado na intervenção do bairro ocorre por meio da coalizão política para o desenvolvimento, centrada nos próprios empreendedores e com grande apoio dos dirigentes públicos municipais, haja visto que, além de ceder terrenos públicos à iniciativa privada e conceder-lhe empréstimos mediante taxas de juros abaixo do mercado, não obedece mais aos princípios do diálogo e à busca de consensos entre os diversos atores. Não há espaço para a participação pública no debate destes rumos, o que acaba por promover a primazia de apenas alguns atores e a submissão do poder público a eles por interesses eleitorais (pois são os empreendedores que financiam suas campanhas).

Esse movimento é impactante, de fato, a partir de 2007, quando toda a área central de Salvador passou a ser planejada para mudar de cara e seus impactos vão além da delimitação original do CHS. De acordo com a nova estratégia, o também novo Escritório de Referência do Centro Antigo agora se ocupa de um espaço bem maior chamado Centro Antigo de Salvador (CAS), que abrange 7 km<sup>2</sup> ou 600 hectares (do Campo Grande até o Barbalho, envolvendo o Comércio, a Água de Meninos e o Dique do Tororó), isto é, 14 bairros de Salvador, e onde moram 70.000 pessoas. Trata-se certamente de uma área bem maior do que os 80 hectares do Pelourinho e seus 6.000 habitantes (FERNANDES, 2008, apud. URIARTE, 2010).

Na medida em que o espaço é negociado, construído socialmente, uma vez que os projetos turísticos realizados anteriormente não conseguiram “domesticar” ou “disciplinar” uma compartimentada e compartilhada convivência híbrida nas formas cotidianas de apropriação política dos lugares, o que Andrade e Uriarte perceberam na dinâmica do CHS na primeira década do século XXI foram novas investidas para

disciplinar tal espaço, ora para elitizá-lo, ora para homogeneizá-lo. A diferença é que antes, existia o interesse político de assegurar essa espacialização dos usos, como forma de garantir algo maior que apenas o respeito pela diferença.

Uriarte relata que, não raro, era recomendável aos turistas, principalmente aos “gringos”, a não “misturar” com determinadas pessoas em determinados ambientes. Embora esse termo nem sempre signifique discriminar, pressupõe, quase sempre, a conotação de separar. Assim, “a diferença era admitida e respeitada, desde que cada uma tivesse seu lugar (...) Não se formaram exatamente guetos, mas lugares: menos rígidos em suas demarcações, mas igualmente marcados pelos sentidos que são atribuídos a certos espaços da cidade” (URIARTE, 2010, p. 18). As sociedades ali inseridas parecem ser então divididas, porém,

[...] não só em classes e “raças”, mas também, e principalmente, em incluídos e excluídos (Azevedo, 2008). E os incluídos não gostam de se misturar com os excluídos, a não ser em épocas excepcionais, como bem observado por Roberto da Matta, a exemplo do carnaval. Assim, toleravam-se espaços do outro, mesmo que próximos, desde que as fronteiras se respeitassem (op.cit. p.18).

Para a antropóloga, contudo, parece que o século XXI chegou com menos tolerância também para os trópicos. O rumo recente das intervenções evidencia a vontade de construção de espaços mais elitizados, isto é, mais homogêneos. Os novos empreendimentos (comerciais, culturais, turísticos etc.) são abertamente direcionados a um público específico, o chamado público “com capacidade aquisitiva”, “de alto poder de consumo”, “A ou B”, “economicamente valorizado”, e tantos outros eufemismos que querem esconder, no fundo, que está se falando das classes dominantes. Trata-se da preservação do patrimônio a serviço de alguns, para que estes desfrutem da paisagem histórica, tanto quanto desfrutem do simulacro de cidades feitos nos grandes condomínios em que costumam morar: urbanidades baseadas em homogeneidade, segurança e separação.

Quem compactua com a construção de espaços homogêneos no espaço público vê problemas nesses usuários “diferentes” que ele não quer. Quem são, por exemplo, esses ambulantes que tanto “perturbam” o espaço que se quer homogêneo, limpo e seguro, ou seja, sem eles? Recuperar o patrimônio sem deixar de ver a problemática humana com olhos humanizados significa conhecer de perto quem são essas pessoas, que histórias elas contam, que experiências trazem e que sonhos têm (ibid.).

Contudo, sob a perspectiva do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (2010), tomando por base o já citado relatório desenvolvido por Zancheti e Gabriel sob sua chancela, o Centro Histórico de Salvador estava mantendo seu patrimônio imobiliário e urbano bem conservado após o PRCHS e preservando um “mix” de atividades residenciais, comerciais, de serviço, de lazer e governamentais suficientemente diversificada para atender a demanda dos residentes, dos ocupados nos negócios e dos visitantes, incluindo turistas e se estava atraindo investimentos públicos e privados para manter o dinamismo criado pelo Programa.

Nas conclusões desse documento (op.cit., p.42) constam que são o Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (IPAC) e a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER) que garantem um bom nível de conservação dos imóveis. Informação que revela uma expectativa frustrada em relação à contribuição do turismo através da iniciativa privada para a preservação do referido patrimônio, no sentido de que essa aliviaria tal responsabilidade para o Estado e os altos custos que essa demanda gera para os cofres públicos.

Ainda assim, os relatores reforçam o receio de que “uma eventual mudança na estrutura de propriedade para incluir proprietários de baixa, ou baixíssima renda, poderia abalar o processo de manutenção”. Fazendo, dessa maneira, uma clara associação das dificuldades de manutenção com o perfil socioeconômico da população original do CHS, mesmo depois de boa parte dessa ter sido expulsa, conforme destacamos acima, para uma “recuperação” com fins turísticos.

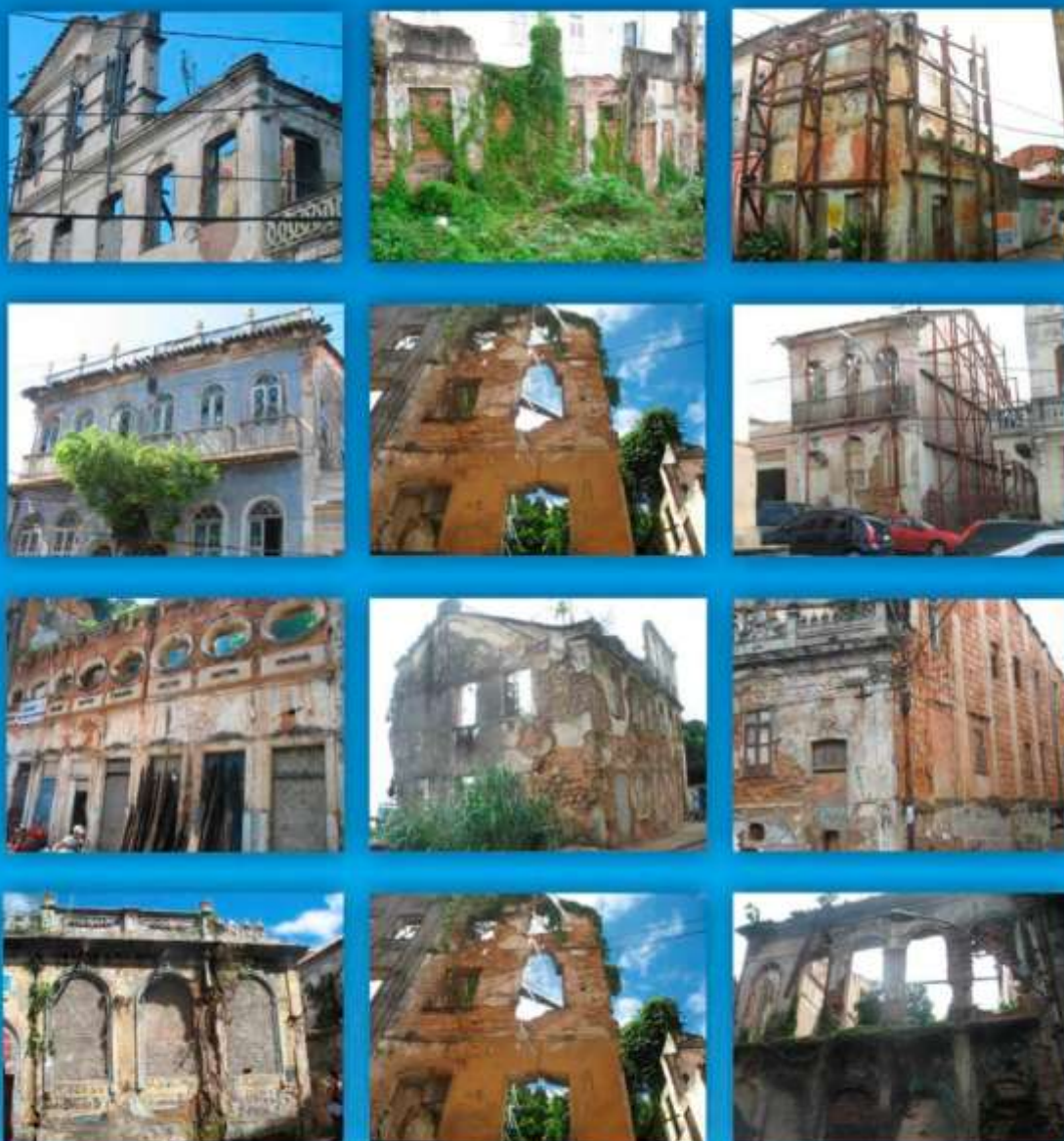
Dados da Defesa Civil de Salvador - CODESAL, publicados no Relatório Técnico “Casarões” um ano antes dessa publicação do BID, também apontam para uma importante contradição das conclusões ali apresentadas. Em um Quadro Resumo sobre as condições de risco de 224 imóveis do CHS vistoriados pelo órgão, 50% foram classificados como “alto risco” e 23% como “médio risco” (CODESAL, 2009, p.4). Nesse documento, também são anexadas diversas notas de imprensa que noticiaram desabamentos ou a ameaça disso ocorrer colocando moradores e transeuntes em perigo, bem como de conflitos sociais como a ocupação de imóveis abandonados por pessoas que não têm onde morar e também impasses com as determinações do IPHAN para intervenções em bens tombados.

Contudo, parece que para Zancheti e Gabriel essa situação dramática não comprometeu o dinamismo econômico do CHS, pois quando os mesmos analisaram a diversidade local e a estrutura de preços relativos dos imóveis de Salvador, ainda que

tenham reconhecido o foco para prover as demandas dos visitantes e usuários temporários da área, com especial atenção para os turistas, além de que os imóveis do centro histórico alcançavam preços maiores que de áreas tradicionais da cidade onde não ocorreram processos de degradação física/espacial nem de decadência econômica.

## *Casarões - Relatório Técnico*

(Edição Revisada - Jan. 2009)



Mas, novamente os relatores destacam que “sob a perspectiva dos investidores e os proprietários dos imóveis de maior peso na economia da área, os projetos de recuperação de habitação atuais podem oferecer riscos para a manutenção e a expansão da economia local” (ZANCHETI E GABRIEL, 2010, p.42), referindo-se ao Plano de Reabilitação Participativo do Centro Antigo de Salvador proposto na ocasião da eleição da oposição do governo estadual em 2007, quando assumiu Jaques Wagner, do Partido dos Trabalhadores.

Para Andrade, a modelagem financeira do PRCHS realmente se mostrou, a longo prazo, equivocada, por exigir vultosos e contínuos investimentos do Estado para a manutenção da programação cultural e da segurança, evidenciando que a defendida sustentabilidade econômica através do turismo não se efetivou. Na opinião do professor, o fato do programa não ter contemplado o uso habitacional de qualquer faixa de renda certamente também contribuiu para o seu fracasso. Situação que tampouco a mudança de gestão conseguiu reverter.

O modelo de gestão voltado para o turismo e lazer e baseado na “animação cultural” foi abandonado, sem que fosse substituído por qualquer outro. O Plano de Reabilitação Participativo do Centro Antigo de Salvador, elaborado pela nova gestão estadual, identificou 1.100 imóveis fechados ou em ruínas no CHS e arredores e propôs que fossem reabilitados em 8 mil moradias para famílias de classe média e para aquelas em situação de vulnerabilidade social já residentes na área. Apesar das boas intenções, quase nada foi feito nesse sentido. Até projetos de habitação social, como o da comunidade da Vila Nova Esperança, uma promessa da nova gestão, seguem até hoje, mais de 10 anos depois, paralisados, enquanto as famílias “temporariamente” desalojadas para a execução da obra continuam em casas de passagem (ANDRADE, 2019).

Divergências políticas entre as esferas municipal e estadual possivelmente respondem às causas dos entraves que para o avanço do citado plano participativo do governo estadual, cuja liderança segue com o PT com Rui Costa, quem sucedeu a Jaques Wagner e está agora em seu segundo mandato, dada sua reeleição em 2020. Já a prefeitura há décadas é governada por partidos de direita, sendo que desde 2013 está com o DEM, através de Antônio Carlos Magalhães Neto (2013-2020) e, atualmente, com Bruno Reis.

Logo, na contramão dos empacados projetos de habitação social, avançavam intervenções na Ladeira da Montanha, algumas inclusive propostas pelo próprio Iphan com a Prefeitura de Salvador, novamente alvo de rechaço dos moradores do CHS, depois

que os ocupantes dos imóveis receberam notificação da Prefeitura em julho de 2014, dando o prazo de 72 horas para desocupá-los. A reação negativa foi imediata, com repercussão nacional, haja vista que esses imóveis, construídos no interior dos arcos de sustentação da citada Ladeira, na segunda metade do século XIX, são ocupados há mais de um século por ferreiros, artesãos, ferreiros, serralheiros e marmoristas, herdeiros de ofícios tradicionais como a produção de objetos sagrados do candomblé e outros de matriz africana, que ali vivem e trabalham há décadas, alguns deles instalados no local há gerações, descendentes de escravos do antigo Reino do Congo (onde hoje é Angola).

Recentemente o caso ainda repercutia na mídia, conforme podemos observar na reportagem “Em risco no Pelourinho”, publicada pelo jornal The Intercept Brasil, em 22 de abril de 2019<sup>4</sup>, a qual dizia que o então prefeito de Salvador, Antônio Carlos Magalhães Neto, se empenhava para colocar em prática seu “plano gourmet”, formulado por um empresário do setor imobiliário.



De acordo com a reportagem, o projeto englobava ações no Centro Antigo para “mudar completamente o perfil urbanístico” da região e previa investimentos de R\$ 200 milhões, mas, poderiam chegar a R\$300 milhões com aportes da prefeitura, da Caixa Econômica Federal e empréstimos do Banco de Desenvolvimento da América Latina. Ocorre que grande parte dos imóveis do centro histórico ocupados há muito tempo não têm a escrituração definida e com a valorização imobiliária proporcionada pelo turismo a estratégia adotada pelos governos é a de elevar as taxas dos impostos e aluguéis para expulsar os moradores pobres para, então, vender os imóveis e substituir

<sup>4</sup> THE INTERCEPT. Em risco no Pelourinho. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/04/21/salvador-centro-historico-pelourinho/>. Acesso em: 20 jun 2021.



a função residencial por outros usos (joalheira, restaurantes e hotéis, entre outros) voltados para as classes médias e altas. Por isso, moradores vivem no temor de um despejo.

Histórias como a reportada de Zé Diabo, que há 61 anos produz ferramentas de orixás e agogôs no Arco 26 da Ladeira da Conceição. Da sua forja saem os instrumentos que ditam o ritmo do ijexá no Filhos de Gandhy, um dos blocos afros mais tradicionais do Carnaval de Salvador. Mesmo alegando ter a posse de sua oficina-residência, a prefeitura insistia na reforma porque a área é tombada como Patrimônio da Humanidade pela Unesco. “Eles deveriam preservar isso aqui, não querer tirar a gente”, reclama, enquanto exhibe o documento de compra e venda do arco 26, datado de 1967. “Com essa idade, se eu sair daqui, vou fazer o quê da vida?”, se pergunta Zé Diabo, umas das vítimas da especulação imobiliária turística (op.cit.).



: É assim a vida das mulheres entre os artesãos que vivem nos arcos. Desde que o IPTU saiu, ela tem dificuldades para pagar o imposto. Fotos: Mathias Faria/1012

Enquanto sofre com essa pressão expulsiva e luta para pagar dívidas, a 200 metros do seu casarão deteriorado ficam os hotéis de luxo Fera Palace e Fasano, cujas diárias variam de R\$ 400 a R\$ 3,7 mil, os quais foram contemplados com isenções fiscais do Programa Salvador 360° para estímulo ao investimento privado<sup>5</sup>, entre outros

---

5 Sancionado pela Lei Municipal LEI Nº 9285/2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2017/928/9285/lei-ordinaria-n-9285-2017-institui-o-plano-de-incentivos-fiscais-no-ambito-do-programa-salvador-360-para-estimulo-ao-desenvolvimento-economico-e-a-geracao-de-empregos-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 jun 2021.



benefícios tributários previstos no programa, como descontos no IPTU por até 10 anos, de acordo com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo.

O presidente da Associação dos Comerciantes do Centro Antigo contabilizou 189 estabelecimentos que fecharam as portas nesse contexto, superando um processo semelhante que ele lembra ter ocorrido na década de 1980, quando 58 comerciantes fecharam as portas. O próprio se sente desrespeitado e desabafa: “Tenho 76 anos, trabalho 18 a 20 horas por dia para segurar isso aqui. Abro a casa, fecho a casa, faço compras, em nome de poder manter esse espaço de resistência. Aí vem um cara da profundidade dos infernos e ganha isenção de imposto por não sei quantos anos”. Naquela ocasião ele resistiu porque vendeu o carro da mulher, a casa onde moravam e um sítio: “Acreditei, investi pesado, e não houve uma sequência. Cada governo que chega tem um olhar diferente para o Pelourinho e não respeita a gente” (op.cit. intercept).

No âmbito do Salvador 360° são identificados até “proprietários” de áreas públicas do centro histórico, como ocorre com o acionista do Fera Palace, conhecido como “o novo dono da Rua Chile”, visto que o mesmo assumiu o controle de 123 imóveis em 16 prédios nas imediações da rua onde fica o referido hotel. Área que, a propósito, recebeu mais de cinco milhões de reais do estado para eliminar postes, aterrar a fiação e trocar o piso da rua do Fera Palace o qual é visto como âncora para os comércios de luxo que o grupo planeja instalar em seus imóveis na região, a altura dos sessenta milhões investidos até então para recuperar o prédio em estilo *art déco* em que se instalou.

“Eles fazem um hotel e deixam o resto como casa de engorda. Compram muito, com preço de bagatela, e ficam esperando inclusive aportes do poder público no entorno”, observa Lysier Reis, professora de urbanismo da Universidade do Estado da Bahia (op.cit – Intercept). Os projetos para o centro antigo dos governos municipal e estadual foram desenhados a partir da lógica do mercado imobiliário na avaliação de um dos coordenadores do Movimento Sem Teto da Bahia, Pedro Cardoso. “Não há plano para reformar os imóveis que estamos, por exemplo”, critica, em referência aos seis prédios que o movimento ocupa na região.

“Você não vê projeto popular para o centro, tampouco para a classe média. É um perfil para o turista e pessoas de alta renda, quando o grosso dos habitantes é de classe mais popular”, diz Cardoso (op.cit. Intercept). É notável que a população forçada a sair do centro é, em sua maioria, negra e pobre. Mas, quando criticado, o Fera Palace argumenta que “emprega 80 funcionários diretos, muitos dos quais moradores das

proximidades, e movimenta toda uma cadeia de fornecedores”, de acordo com nota de sua assessoria. Ressalta que adquiriu apenas “imóveis comerciais, muitos dos quais em estado de completo abandono”.

A narrativa clássica do bom samaritano é uma clara tentativa de reverter a imagem negativa desses mega empreendedores do turismo ao passo que seus atos são justificados em nome do desenvolvimento associado à esperança de um futuro melhor, embora as evidências empíricas indiquem que as condições de vida da maioria têm se tornado empobrecidas, subalternas e até precárias. Mas a expectativa de melhoria é estratégica e central nas práticas discursivas para manter a tolerância por tais políticas, contendo ou retardando o inevitável conflito social, visto que sua permeabilidade e eficácia persuasiva se apoia na construção de um consenso social que se integre ao imaginário coletivo que passa a associar um sector turístico liberalizado, autorregulado e injetado com investimento estrangeiro terá maior procura e competitividade, contribuindo assim para uma sociedade com níveis mais elevados de bem-estar e bem-viver.

Para resistir à essa pressão, houve uma mobilização dos Artífices da Ladeira da Conceição da Praia, preocupados com a possibilidade de não retornarem aos imóveis após sua recuperação. O movimento contou com o apoio de diversos agentes e grupos, como professores e pesquisadores universitários e o Departamento de Patrimônio Imaterial do próprio Iphan, resultando no recuo da Prefeitura de Salvador e da Superintendência do Iphan na Bahia. O ingresso da Defensoria Pública do Estado da Bahia como mediadora resultou na revisão do projeto, de modo a garantir a permanência dos artífices após a restauração. O projeto, revisado, teve sua execução assumida pela Prefeitura de Salvador, que iniciou as obras, orçadas em 3,5 milhões de reais, em setembro de 2019 (ANDRADE, 2021, p.58).

A conclusão dessas obras foi relatada pelo Secretário Municipal de Cultura e Turismo de Salvador, Pablo Barrozo, na ocasião do anteriormente abordado 7º Encontro Brasileiro das Cidades Históricas Turísticas e Patrimônio Mundial, que aconteceu nessa cidade em dezembro de 2020. Ao apresentar a experiência desse município na gestão turística do patrimônio cultural como um “caso de sucesso”, Barrozo descreve diversas ações realizadas pelo atual prefeito do DEM, Bruno Reis, para a requalificação de obras, praças, largos e entre eles os polêmicos Arcos da Ladeira da Conceição:

O prefeito entregou a obra “mês passado”, estava totalmente abandonado, é um outro projeto.. tem marmoaria, serralheiros que trabalham ali há muito tempo. É um trabalho que estamos fazendo de ocupação do centro histórico de salvador de algo que estava em total abandono, um reencontro com a nossa história, fazendo uma nova história”. Então, abaixo [mostra a projeção de uma foto] vocês veem essas casas coloridas, nós temos um projeto para essa área para, quem sabe, colocar cafés para que as pessoas tenham uma outra experiência.

Logo, podemos observar que apesar de toda mobilização acima citada, o trabalho dos artífices que ocupam esse espaço, tão representativo para o citado critério VI que embasou o parecer do ICOMOS para o reconhecimento do CHS pela Unesco como Patrimônio Mundial - baseado na convergência das heranças de culturas indígenas europeias, africanas e americanas que estão “direta ou tangivelmente associado a eventos ou tradições vivas, a ideias ou crenças, a obras artísticas e literárias de notável significado universal” - continua sendo desvalorizado pelos anseios turísticos de gestores públicos e empresários do setor.

Enquanto se dava o desenrolar dessa trama em torno dos Arcos da Ladeira da Conceição, outra ação da Prefeitura e do Iphan esteve envolta em polêmica, conforme registrou Andrade (2020). A demolição de diversos imóveis localizados nas ladeiras da Montanha e da Preguiça, na segunda quinzena de maio de 2015, após o desabamento de duas casas na proximidade, seguido de um deslizamento na mesma região provocado por chuvas intensas, dois dias depois, que atingiu seis imóveis. A partir dessas ocorrências que resultaram na morte de duas pessoas que ali viviam, a Prefeitura, com o aval do Iphan, demoliu 31 imóveis e removeu 30 famílias da área.

O elevado número de demolições e de famílias removidas, associado à existência de uma série de decretos de desapropriação para a área publicados pela Prefeitura nos meses anteriores, foram interpretados pelos moradores e por outros setores da sociedade como ações cuja finalidade última seria a “limpeza social do CHS, visando à futura ocupação daqueles terrenos, com vistas privilegiadas para a Baía de Todos os Santos, pela iniciativa privada” (ANDRADE, 2021, p.58).

Tal situação provocou grande polêmica e a reação das comunidades residentes no CHS, bem como do Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento da Bahia (IAB-BA), o Conselho de Arquitetura e Urbanismo da Bahia (CAU-BA) e o Sindicato de Arquitetos e Urbanistas do Estado da Bahia (Sinarq-BA). De acordo com Andrade, essas entidades encaminharam ao Comitê do Patrimônio Mundial da Unesco, em Paris, em junho de 2015,

um documento denunciando o estado de abandono do centro histórico de Salvador e, “frente à gravidade da situação e à iminência de novas demolições”, solicitaram àquele Comitê “o envio, com urgência, de uma missão de monitoramento com o objetivo de avaliar a situação de arruinamento do Centro Histórico de Salvador e a sua possível declaração como Patrimônio Mundial em Perigo” (ibid.). Embora as entidades tenham recebido, um mês depois, um ofício do Centro do Patrimônio Mundial da Unesco acusando recebimento da denúncia e se comprometendo a tomar as providências cabíveis, passados cinco anos (considerando a escrita do artigo de Andrade), ainda não havia notícia de qualquer ação neste sentido.

Essa situação dramática consta também na recente atualização do Relatório Técnico “Casarões” da Defesa Civil de Salvador - CODESAL, o qual revela que a realidade do patrimônio arquitetônico do CHS pouco ou nada mudou em relação à outra publicação de uma década atrás, ao passo que 135 casarões seguem sob alto risco de desabamento<sup>6</sup>. É o caso da antiga Faculdade de Medicina da Bahia (restaurada em 1974), fundada em 1808, sob comando de D. João VI, cujos salões serviram de palco para acirradas discussões, agitados debates e até mesmo lutas armadas, que marcaram decisivamente os rumos tomados pelo contexto social e político nacional ao longo desses dois séculos de história, como a Guerra do Paraguai, a Guerra de Canudos e a Segunda Guerra Mundial.

Nesse intervalo de tempo, muitos casarões, inclusive, não resistiram, a exemplo do que vimos sobre os casos relatados por Andrade (op.cit.). De acordo com a CODESAL, foram registrados 59 desabamentos, sendo que desses tantos, 11 aconteceram sucessivamente no decorrer de 2020, conforme reportado também pela mídia jornalística<sup>7</sup>, que destaca entre as principais causas a condição de abandono do imóvel, a falta de manutenção, a ação do tempo, bem como atos de vandalismo e ocupação de maneira irregular, fatores que potencializam a ocorrência de incêndios e a degradação.

---

<sup>6</sup> CODESAL. Relatório Projeto Casarão. Disponível em: <http://www.codesal.salvador.ba.gov.br/index.php/programa>. Acesso em: 20 jun 2021.

<sup>7</sup> G1. Cerca de 135 dos 1.300 casarões cadastrados em Salvador possuem risco alto de desabamento, diz Codesal. Disponível em: G1. Cerca de 135 dos 1.300 casarões cadastrados em Salvador possuem risco alto de desabamento, diz Codesal. Acesso em: 20 jun 2021.

Diante desse cenário, Andrade aponta para a necessidade urgente de elaboração de um plano urbanístico para a área, envolvendo todos os atores sociais de forma integrada e participativa, atraindo investimentos públicos e privados e prevendo a criação de incentivos fiscais e a redução ou isenção de impostos para proprietários de imóveis que os mantenham conservados e utilizados.

Deverá contemplar uma série de usos, sem esquecer, evidentemente, a habitação para diversas faixas de renda, incluindo os atuais moradores. Só assim poderemos garantir a preservação desse sítio urbano cujos valores são mundialmente reconhecidos, e só assim poderemos garantir que ele volte a ser um espaço cívico, de integração social e de estruturação urbana, no qual o invisível se visibiliza e a alteridade se constrói (ANDRADE, 2019).

A exemplo de uma ação “louvável”, o citado pesquisador se referiu ao Programa #vemprocentro - “Programa Integrado de Requalificação do Centro Histórico” – anunciado em 2018 e que estava em curso na gestão do prefeito ACM Neto, com investimentos da ordem de 300 milhões de reais em 60 ações na área, incluindo habitação para servidores municipais, habitação de interesse social, restauração de monumentos, requalificação de espaços públicos, criação de uma incubadora de *startups* e de um polo de economia criativa, criação de equipamentos culturais e a instalação de um Centro Administrativo Municipal (CAM) no bairro do Comércio.

A previsão era recuperar diversos imóveis desocupados para abrigar, até o final de 2020, 80% dos órgãos públicos municipais, até então espalhadas por diversos bairros da cidade. Em abril de 2019, a Secretaria de Políticas para Mulheres, Infância e Juventudes foi a primeira a migrar para o bairro, seguida da Secretaria de Cultura e Turismo e da Empresa Salvador Turismo, em setembro de 2019, e da Secretaria de Sustentabilidade, Inovação e Resiliência, em fevereiro de 2020.

A transferência desses órgãos para o bairro ampliou o número de pessoas circulando na área em centenas ou milhares de pessoas diariamente, aumentando a sua dinâmica urbana e promovendo, indiretamente, o surgimento de diversos estabelecimentos comerciais e de serviços no entorno. Fato que indica que não só de turismo vive o CHS, que outras alternativas são possíveis para a preservação das características que fundamentam seu título de Patrimônio Mundial, mantendo sua vitalidade em convivência com novas dinâmicas de apropriação do espaço que movimentam a economia local através da ampliação dos usos habitacionais de interesse social e institucional, como um centro de serviços e de lazer, sobretudo para os

soteropolitanos, sem necessariamente serem movidas por interesses privados associados à sua exploração turística. Afinal, ao longo dos 50 anos que percorremos aqui, podemos observar as limitações e as problemáticas do turismo como atividade central a ser imposta ao CHS.

A propósito, o retorno dos vultosos investimentos públicos destinados à fomentar o turismo no CHS, muitas vezes em detrimento e até mesmo com a expulsão de comunidades residentes há gerações na área e que ali também trabalham e obtêm seu sustento, ao que tudo indica não vale a pena para a comunidade local que, com frequência, está na centralidade dos discursos proferidos pelos gestores que atuam em prol do uso turístico do patrimônio, sendo à ela atribuído o papel de protagonista. Embora Salvador seja atualmente um dos destinos preferidos dos brasileiros, grande parte dos visitantes parece estar mais interessada em seu segmento “sol e mar” do que pelo seu Patrimônio Mundial<sup>8</sup>.

Quando se trata de turismo internacional, os números são ainda pouco expressivos, haja visto que, de acordo com dados do MTur, apenas 5,8% dos turistas estrangeiros que estiveram no Brasil em 2018 visitaram Salvador, e o Brasil à época recebeu um total de 6,6 milhões de turistas estrangeiros (abaixo, inclusive, da vizinha Argentina que recebeu 7,5 milhões) o que é considerado pelo próprio Secretário de Cultura e Turismo do município uma “vergonha, o turismo internacional no nosso país que é muito pequeno, representa muito pouco” (BARROZO, 2020). Um nicho que, além de tudo, está muito comprometido frente ao enorme impacto provocado pela pandemia do covid-19 nas viagens internacionais e pela péssima fama que o país adquiriu, mundialmente, no tocante à condução da população para o combate ao contágio do vírus e no processo de vacinação.

Contudo, tantas evidências de que é preciso ponderar os discursos e as práticas de gestão turística do Patrimônio Mundial de nada parecem adiantar para os políticos brasileiros que atuam nas diferentes esferas, haja vista a articulação do Revive Bahia em nível estadual e a interrupção, pela a atual prefeitura de Salvador, do Programa #vemprocentro que estava sendo realizado com êxito, de acordo com Andrade (2021).

---

<sup>8</sup> MTUR. Destinos de sol e praia foram os preferidos dos turistas em agosto, afirma BRAZTOA. disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/destino-de-sol-e-praia-foram-os-preferidos-dos-turistas-em-agosto-afirma-braztoa>. Acesso em: 14 set. 2021

Tal descontinuidade política representa a regressão para a obsessão das concessões, conforme podemos notar pela fala do citado Secretário na ocasião do 7º Encontro da OCBPM, ao encher a boca para expor sobre a pareceria “nós fazemos”:

[...] nós licitamos o cuidado desses equipamentos culturais. Inclusive estamos fazendo agora uma nova licitação, incluindo a Casa do Carnaval e uma outra obra que estamos inaugurando agora em dezembro para todos os equipamentos culturais serem geridos, não pela prefeitura, mas bem geridos pela iniciativa privada que realmente tem condição de tocar melhor o dia a dia e implementar melhor, inclusive cuidar melhor de algo tão valioso e conseguir um valor agregado financeiro maior para que essa casa, esses equipamentos culturais sejam melhor divulgados em todo Brasil. Porque a Prefeitura, vocês sabem muito bem, a Prefeitura tem que entregar, mas não pode tirar o foco da zeladoria e das coisas que tem que fazer de principal na cidade, então muito melhor a gente pegar um equipamento desse para ser administrado pela iniciativa privada (BARROZO, 2020).

Para além da “entrega” para a iniciativa privada, podemos observar a desqualificação do próprio trabalho realizado pelo poder público que, portanto, transfere a responsabilidade de cuidar de “algo tão valioso” para empreendedores do setor. Mais que isso, começa a ser perseguido o ideal do patamar alcançado pela economia do agronegócio como fiador da balança comercial do país e um importante pilar do Produto Interno Bruto (PIB):

[...] a gente vai ter certeza que o turista internacional vai ter mais interesse em visitar o nosso Brasil, fazendo com que o dinheiro de fora entre no nosso país, gere mais emprego e renda, faça com que a economia fique melhor, porque o turismo e o agronegócio [aponta para o presidente da OCBPM, que é referência nesse ramo] são dois vetores importantíssimos da cultura do nosso país e que precisam ser bem implementados. Creio eu que o agronegócio já está muito mais profissionalizado, já está anos luz, em outro patamar e que o turismo ainda precisa se organizar pra entrar nessa linha porque tem um potencial fantástico e nós precisamos aproveitar (BARROZO, 2020).

Como sabemos o agronegócio é desenvolvido a custo de muitos danos ambientais e desrespeito às leis trabalhistas, uma atividade intrinsecamente conectada com as movimentações de multinacionais que dominam os mercados globais, num cenário de concentração cada vez maior, fortalecido por *lobbys* em prol dos interesses dessas companhias internacionais, muitas vezes conflitantes com a saúde pública e a segurança alimentar mundial. Ainda assim, o Secretário Municipal de Turismo e Cultura alerta: “não

brinquem com o turismo, turismo é algo sério”, enquanto defende a “seriedade” do agronegócio com um enunciado tão caro ao discurso em pauta em prol do uso turístico do patrimônio mundial, que é o de geração de empregos e renda.

O agronegócio hoje no nosso país hoje salva a nossa balança comercial, traz superávit interno para nosso país, gera muito emprego e renda, sustenta muitas famílias porque é levado a sério. A classe agrícola no nosso país é uma classe séria, que teve que se modernizar porque não dava pra brincar. No dia que o turismo tiver essa consciência de que a gente pode se unir nessa cadeia que nós estamos formando em ações como hoje, em congressos como hoje, eu tenho certeza que nós seremos conhecidos no mundo todo como um país que dá para se visitar e nós poderemos explorar o que hoje é uma vergonha, o turismo internacional no nosso país... (BARROZO, 2020).

Ao lançar luz sobre uma pluralidade de fontes – jornalísticas, relatórios, pesquisas acadêmicas, cadernetas de campo, depoimentos, entre outras - sobre o Centro Histórico de Salvador, com o objetivo de escrever uma breve síntese histórica de sua trajetória enquanto Patrimônio Mundial projetado para o turismo, pudemos perceber diversas contradições em relação ao discurso recorrente nas políticas públicas de gestão para tal fim, o qual, de maneira bastante coercitiva, tenta direcionar cegamente o senso comum para o que supostamente ganhamos, jamais para o tanto que perdemos. Um tanto que, certamente, desequilibra qualquer concepção de sustentabilidade e derivados. Ao mesmo tempo, são notáveis as aproximações com o debate anteriormente pontuado sobre o paradigma pós colonial e a manipulação simbólica da história, da memória e da cultura, atravessado violentamente por critérios e atos efetivos de seleção, segregação, exclusão, submissão. Um cenário de “fachadas coloridas” potente e desafiador para a missão de traçar nas próximas páginas as considerações finais desta pesquisa.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desejo diz: “Eu não queria ter de entrar nesta ordem arriscada do discurso; não queria ter de me haver com o que tem de categórico e decisivo; gostaria que fosse ao meu redor como uma transparência calma, profunda, indefinidamente aberta, em que os outros respondessem à minha expectativa, e de onde as verdades se elevassem, uma a uma, eu não teria senão de me deixar levar, nela e por ela, como um destroço feliz”. E a instituição responde: “Você não tem por que temer começar; estamos todos aí para lhe mostrar que o discurso está na ordem das leis; que há muito tempo se cuida de sua aparição; que lhe foi preparado um lugar de honra que o honra mas o desarma; e que, se lhe ocorre ter algum poder, é de nós, só de nós que ele advém” (FOCAULT, 1996).

Tal como a inquietação que motivou essa pesquisa, manifesta na introdução em torno dos poderes e perigos de um discurso, da “coisa pronunciada ou escrita”, a resistência aqui expressa por Foucault para entrar nessa seara discursiva, bem como sua vontade de “transparência”, também representa a relação que traçamos com o objeto desta pesquisa. Igualmente, representa a nossa crença no potencial que esta tese tem para contribuir para a problematização e rarefação do discurso que, há mais de meio século, é amplamente e intencionalmente reproduzido e raramente desarmado: o de que o turismo é um caminho estratégico para aliar a preservação do patrimônio ao desenvolvimento, gerando benefícios para todos os envolvidos e, portanto, de maneira “sustentável”.

Adjetivo esse que, como vimos, foi incorporado aos seus enunciados no final da década de 1980, embora uma concepção semelhante para atribuir à tal atividade um caráter de equilíbrio, reciprocidade e cuidado com o bem comum para a garantia de sua continuidade para as próximas gerações já fosse aplicada desde os anos sessenta com o composto “cultural”, tal como recentemente vem sendo difundindo o atributo “responsável” com a mesma finalidade de dissipar os impactos negativos que, notadamente, evidenciam a insustentabilidade da pressão turística vivenciada por destinos em todas as partes do mundo, inclusive - ou principalmente - naqueles mais icônicos e desejáveis cujo maior atrativo, não raro, são os sítios e/ou bens reconhecidos como Patrimônio Mundial.

Ao longo na nossa pesquisa, comprovamos que a versão oficial das instituições públicas de turismo e cultura / patrimônio costuma diferir das versões de quem vive, de fato, a dinâmica do território negociado e com ele estabelece relações de pertencimento e afeto. De cima pra baixo, ouvimos ecoar desde a ONU e de uma prefeitura municipal de

uma cidade do nordeste brasileiro, apostas no turismo para a preservação do patrimônio em sintonia entre o velho e o novo, para a diversidade da produção cultural local; a geração de empregos; a distribuição de renda e no combate à pobreza, na melhoria da qualidade de vida, na promoção da paz por meio do intercâmbio entre diferentes culturas. Apostas essas observadas sob uma operação historiográfica dedicada ao presente no qual vimos projetados os investimentos empreendidos pela Unesco desde a década de 1960, com os quais essa Organização estimulou mundialmente o turismo cultural como alternativa para a superação do subdesenvolvimento.

Mas, tanto na centralidade europeia quanto na periferia latino-americana, vimos relações de exploração econômica e privatização do patrimônio, redução da diversidade à monocultura turística; a precarização do trabalho; concentração de renda e vulnerabilidade perante o capital estrangeiro; a perda da qualidade de vida em função da pressão e especulação turística, exclusão/expulsão das comunidades locais, segregação e conflitos entre residentes e turistas.

Tamanha contradição e inversão do discurso em questão foi evidenciada na interlocução que fizemos com outras pesquisas acadêmicas, com a mídia jornalística, com videodocumentários e cadernetas de campo que dão voz às comunidades locais que vivem em destinos turísticos que possuem Patrimônio Mundial, como Barcelona e Islas Baleares na Espanha, Veneza na Itália e o Centro Histórico de Salvador, no Brasil. Fontes que revelam o lado negativo e omissos de tal discurso, espaços problematizadores, canais de denúncia, movimentos de resistência nesse campo discursivo permeado de disputas e tensões, ora ativados pelo fenômeno do *overtourism* e pela reação associada ao mesmo, tratada como turismofobia, ora pelas estruturas do pensamento que balizam o paradigma pós-colonial e pela manipulação simbólica da história, da memória, da cultura.

Contudo, os resultados desta pesquisa mostram que a repercussão dessas vozes, de tal forma mediadas, dificilmente alcançam as políticas públicas e quando alcançam, quase sempre ficam delimitadas à sua dimensão discursiva com enunciados profiláticos que apenas sinalizam, com uma boa dose de eufemismo, os riscos de uma gestão inadequada e a necessidade de envolvimento das comunidades, de desenvolver “novos modelos” e uma “economia inclusiva”, de administrar fluxos compatíveis para “evitar o congestionamento turístico”, de atuar de maneira integrada com os diversos setores institucionais e empresariais envolvidos, com “respeito ao Código Mundial de Ética do Turismo”, de cuidado com os tentadores artificios de promoção do patrimônio que podem

submetê-lo ao simulacro, à espetacularização e conseqüentemente esvaziá-lo de sentido, entre outras ponderações.

Foi o que constatamos na leitura das Declarações resultantes das Conferências Mundiais sobre Turismo e Cultura, realizadas pela OMT e Unesco, bem como das Cartas produzidas nos Encontros Brasileiros das Cidades Históricas Turísticas e Patrimônio Mundial - promovidos pela OCBPM, envolvendo IPHAN, Mtur, Unesco, BNDES, entre outras instituições, além de toda documentação produzida internamente no processo de elaboração da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial e, conseqüentemente, dos instrumentos jurídicos oficiais publicados para regulamentar e legitimar a intencionalidade da mesma em nome do desenvolvimento e da preservação do patrimônio cultural.

Ocorre que esse tom meramente preventivo de tais ponderações que outrora vimos constar no relatório de Michel Parent (1966-1967), nas Normas de Quito (1967), na Convenção da Unesco para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972) e na Carta do Turismo Cultural (1976), era pertinente quando o número de turistas internacionais não superava 250 milhões e a “indústria do turismo” apenas começava a acionar suas engrenagens.

Atualmente, frente à uma progressão que alcançou o marco de 1,5 bilhão turistas circulando entre diferentes países em 2019 (OMT, 2020) e que seguia acelerada de modo impressionante antes da pandemia do covid-19, para além da prevenção, é preciso reconhecer e tratar o turismo também como um problema social e que, como tal, demanda soluções urgentes e efetivas em todas as instâncias de gestão, seja ela pública, privada, não governamental ou comunitária, seja municipal, estadual, nacional, global.

Com Foucault aprendemos que os discursos, enquanto conjunto de proposições, ideias, palavras, visões e noções, constroem e organizam uma parte do social, orientam as práticas que formam sistematicamente os objetos de que falam. E estão intrinsecamente entrelaçados com seu contexto de reprodução. Acreditamos que esta tese tenha evidenciado o poder do discurso que nos dedicamos a analisar, indagando sobre suas ideias centrais, sua lógica argumentativa, os axiomas e silêncios, considerando em todos os casos os atores e seus interesses dentro do contexto político, econômico e social em que ele vem sendo reproduzido na história do presente, sem deixar de considerar as influências de experiências pregressas e, sobretudo, as repercussões de sua materialidade discursiva no futuro do Patrimônio Mundial, que se pauta no conceito de valor universal.

Dita universalidade, entretanto, não anula os impactos locais em torno do mesmo. Vimos o quanto podem ser avassaladores quando não há uma gestão eficiente para equacionar a pressão turística na comunidade local, tampouco para a estrutura urbana e para o meio ambiente, haja vista as graves consequências das plataformas de locação de imóveis para temporada que têm provocado o êxodo forçado de residentes, bem como dos cruzeiros marítimos, das concessões para grandes redes hoteleiras de luxo, da precariedade à qual estão sujeitos os trabalhadores do setor. Esses problemas, entretanto, com raras exceções, não estão contemplados na ordem dos discursos políticos analisados, menos ainda nas práticas efetivas de gestão turística no âmbito das políticas públicas por eles conformadas.

Desse modo, o que percebemos ao tentar desvelar estratégias de interdição, rituais das palavras, articulações, ampliações, classificações, desdobramentos, simbologias, significações, narrativas e conceitos que estruturam e dão condição de possibilidade para o discurso em questão nascer, se reproduzir e perpetuar, é que o mesmo busca estar plenamente alinhado com a perspectiva qualificada conceitualmente como sustentável. Porém, o mesmo se descola da complexidade da realidade nas práticas que envolvem seu uso, aplicação e coerção, principalmente nos destinos turísticos, contemplados pelo Patrimônio Mundial, que se encontram saturados ou obcecados pela ideologia de “quanto mais turistas, melhor” e, para atraí-los, canalizam vultosos investimentos e esforços políticos, ao passo que são evidenciadas inúmeras contradições discursivas, processadas historicamente e socialmente.

A oportunidade que se descortinou para esta tese de tratar de dito problema de pesquisa contemporaneamente ao processo de elaboração da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial implementado pelo atual Governo Brasileiro com status de prioridade, nos pareceu muito profícua para observar a apropriação e a projeção em território nacional do ritual do discurso em pauta, concomitantemente contemplado no cenário internacional no âmbito da OMT e da Unesco. Com ela conseguimos perceber, à luz de Foucault, o potencial da transmissão, coerção e da eficácia suposta ou imposta das palavras, as condições de possibilidade e intencionalidades distorcidas para sua prática e seu efeito sobre aqueles aos quais ou ao que se dirigem e, por suposto, sobre a história do presente.

A partir de seus respectivos enquadramentos, com regras e protocolos claros que circularam em espaços fechados e seletivos e que determinaram a qualificação que deveriam possuir os indivíduos que teriam voz e a posição que deveriam ocupar no

contexto de uma interlocução para formular determinado tipo de enunciados, podemos observar a definição das circunstâncias e todo o conjunto de signos que estão sendo determinantes para a implementação de tal Política, já que a mesma foi chancelada pelos saberes de sua autoria – e por conseguinte, pelos poderes de sua autoridade por meio do Decreto 9.763, de 11 de abril de 2019.

Assim, empreendemos um trabalho com o objetivo de compreender as condições de sua produção histórica e a intencionalidade subjacente nesse processo que se deu em um terreno político movediço, conformado por um contexto histórico intenso e conturbado, marcado pela projeção do Brasil aos olhos do planeta, através de grandes eventos esportivos mundiais - Copa do Mundo em 2014 e das Olimpíadas em 2016 - bem como por uma crise econômica que deflagrou mudanças drásticas no governo do país, enquanto ecoava-se e amplificava-se pelo globo o discurso do desenvolvimento sustentável através da Agenda 2030 da ONU, potencializando o turismo como importante estratégia aliada à preservação do patrimônio cultural, às promessas dos benefícios múltiplos e mútuos.

Nesse cenário, o contraste da riqueza dos ativos culturais e naturais brasileiros com o baixo desempenho de sua exploração turística foi problematizado em 2015 sob o olhar de políticos progressistas - entre eles o que lidera o principal movimento de gestores envolvidos com o Patrimônio Mundial brasileiro (OCBPM) - em um dos tribunais federais mais poderosos do país que solicitou investigações, análises e planos para a proposição de soluções pela via legislativa. De ordem do Plenário a coordenação dessa missão foi atribuída ao MTur, que claramente se posicionou favorável a tal propósito com a exposição de razões predominantemente econômicas e à essa altura com a liderança já redirecionada pelos ideais reformistas e neoliberalistas do governo Temer.

Um jogo muito bem articulado pelos interessados, que deslocou a importância de atribuir ao Patrimônio Mundial uma política mais abrangente - que considerasse um planejamento geral para integrar a proteção e a valorização do referido patrimônio à vida coletiva e ao território onde ocorrem as relações estabelecidas com o mesmo, tal como orienta a Convenção da Unesco (1972) - para um campo específico da Política Nacional de Turismo, voltado aos segmentos turísticos para os quais foram direcionadas as determinações do citado Decreto, publicado pelo atual Presidente Jair Bolsonaro, à época celebrando tal ato entre as 35 metas definidas como prioritárias para os 100 primeiros dias de seu mandato.

É o que revelou a análise de toda documentação à qual nos dedicamos, extraída dos arquivos e canais de acesso a informações do Ministério do Turismo e do IPHAN, bem como de uma série de acontecimentos discursivos que se deu de modo transversal ao processo de elaboração de tal Política, a qual interpretamos como estratégica para a articulação que tangenciou o debate em torno das diretrizes que ali seriam traçadas.

Os citados Encontros Brasileiros das Cidades Históricas Turísticas e Patrimônio Mundial foram destacados na referida série, a partir da qual evidenciamos as redes discursivas que demonstram o fato de que a Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial resulta do esforço de articulações políticas que visam favorecer grandes empreendedores do ramo imobiliário e financistas para impor ao futuro - voluntária ou involuntariamente – determinados usos econômicos do patrimônio brasileiro, cujo valor cultural é reconhecido internacionalmente.

Fato que compromete significativamente o potencial dessa iniciativa dentro do que originalmente foi proposto (embora limitada para fins turísticos) como ação integrada, com princípios de uma visão crítica e holística de gestão com pertinentes ponderações do IPHAN, alertando para problemas, conflitos, dificuldades e desafios fundamentais a serem considerados em diversas bases governamentais da Política em construção para propiciar maior eficiência, eficácia e efetividade em suas ações, assim pensada na esfera de uma proposta interministerial.

Tais ponderações e saberes ali investidos entretanto, foram ofuscadas no processo de “modelagem” da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial até conformar a versão oficialmente decretada, notadamente influenciada e intoxicada pelos pedidos de “urgência” que ditaram o ritmo dos encaminhamentos finais a partir de agosto de 2018, em virtude das eleições que ocorreram em outubro desse mesmo ano, as quais resultaram na eleição do atual presidente do Brasil, sustentada em promessas de campanha que anunciavam medidas como reformas administrativas com o enxugamento da máquina pública, fusões e extinções de ministérios, privatizações e amortizações de estatais, abertura para o capital estrangeiro, flexibilização trabalhista, ameaça de retirada do país do Acordo de Paris, entre outras.

Promessas que, desde, então vem sendo fielmente cumpridas, conforme observamos no quarto capítulo, em sinergia com a extinção do MinC e a submissão da pasta da Cultura ao MTur antes da publicação do Decreto e, ainda, com o progressivo desmonte do IPHAN durante a implementação da Política em tela e, conseqüentemente, da representatividade deste Instituto em dito Comitê, até então determinante para o

equilíbrio da mesma. Assim, o MTur conquistou o domínio do IPHAN e com ele as rédeas das políticas de preservação do patrimônio nacional e mundial que, no âmbito de sua gestão turística, passou a ser conduzida pela Secretaria Nacional de Atração de Investimentos, Parcerias e Concessões (SNAIC).

Não por acaso, a mesma Secretaria também está à frente do Programa Revive, uma articulação liderada pelo MTur com uma “modelagem” bem parecida com a Política na qual nos debruçamos, incorporando a experiência semelhante de Portugal e, inclusive, firmando parcerias com empresários de cadeias hoteleiras de luxo desse País, visando a destinação turística de ativos públicos, porém com abertura para explorar toda lista que integra o Patrimônio Nacional e não somente aqueles que recebem o reconhecimento da Unesco como Patrimônio Mundial. Sobre tal Programa, constatamos o envolvimento da Casa Civil, do Ministério da Economia e da Secretaria de Patrimônio da União com foco nos bens patrimoniais que a federação possui com maior potencial de atração turística, para adequações, usos compartilhados e concessões para livre iniciativa, igualmente vinculado à meta dos 100 dias do Governo Bolsonaro.

Nesse jogo, destacamos, também, a participação do BNDES e a perspectiva que o mesmo incentiva para a gestão turística do patrimônio em cidades históricas pela via da captação de recursos privados, pela qual defende claramente a necessidade de promover mudanças políticas que viabilizem mais “abertura ao mundo” e “eliminar restrições” para conseguir a “chegada de investimentos”.

No fogo cruzado entre essas duas frentes de atuação governamental federal e, ainda, no alvo de outro desdobramento a nível estadual - o Revive Bahia – observamos o caso do Centro Histórico de Salvador, reconhecido como Patrimônio Cultural Mundial desde 1985, o qual tem sido enaltecido pelo poder público como um “caso de sucesso” de gestão em relação ao uso turístico do patrimônio cultural, contradizendo o que apontam pesquisas acadêmicas, relatórios técnicos da defesa civil do município, da mídia jornalística, de depoimentos registrados em cadernetas de campo com olhar antropológico, entre outras fontes que consultamos.

Através da breve síntese histórica da trajetória que traçamos do “Pelourinho”, enquanto Patrimônio Mundial projetado para o turismo, pudemos perceber que essa perspectiva de gestão é equivocada, haja vista a sujeição da comunidade local à pressão imobiliária e intervenções que objetivam a construção de espaços mais elitizados, as quais já resultaram na retirada compulsória de milhares de famílias em um processo de segregação e exclusão, ou como diria Andrade (2021, p.58), de “limpeza social”.

Propostas de “revitalização” que privilegiam a ocupação e a frequência de classes sociais de alto poder aquisitivo, bem como as demandas dos turistas em detrimento de prioridades que efetivamente poderiam contribuir para a melhoria qualidade de vida da própria comunidade e para o desenvolvimento local, enunciados que, como vimos, ocupa centralidade no discurso que foi o objeto desta pesquisa.

Essa conclusão considera, ainda, a recorrente necessidade de vultosos e contínuos investimentos do Estado para a manutenção e restauração imóveis, cuja preservação segue ameaçada, o que evidencia que a defendida sustentabilidade através do turismo não se efetivou no CHS. Fatos que sinalizam um caminho de gestão na contramão dos critérios com base nos quais o título de Patrimônio Mundial foi atribuído pela Unesco, ou seja, pela preservação de seu conjunto arquitetônico dada sua representatividade na “história da humanidade” e da convergência das culturas associadas ao “papel fundador e histórico como capital do Brasil e ao tema da exploração mundial” (ICOMOS, 1985, p. 3).

Diante do exposto, situamos o discurso do turismo como indutor do desenvolvimento aliado à preservação do patrimônio cultural, no âmbito da gestão turística do Patrimônio Mundial, em um lugar de destaque nas políticas neoliberais. Nesse patamar, o turismo projetado como uma atividade emblemática que permite percorrer o caminho unívoco de abertura, desregulamentação e atração de investimento estrangeiro, em um contexto de dependência financeira de países considerados desenvolvidos.

Para ofuscar o lado negativo desse jogo, vimos que certas operações discursivas têm como objetivo gerar aceitação e reduzir a rejeição do sistema de ideias, valores e práticas que o modelo neoliberal propõe. Os enunciados que configuram tal discurso são, portanto, dominados por associações positivas, as palavras são significadas e acomodadas para a construção de expectativas favoráveis e consensos sociais que se integram ao imaginário coletivo permeado pela eficácia persuasiva do modelo proposto, disfarçando as reais intencionalidades e o impacto que as mesmas geram nas comunidades receptoras, na medida em que constroem expectativas em benefícios que o futuro reserva em algum tempo e espaço incertos. Assim, embora a evidência empírica de destinos turísticos consagrados indique que as condições de vida da maioria tendem a se tornar empobrecidas e precárias, a esperança em melhorias é central para manter a capacidade de tolerar essas políticas, contendo ou retardando o inevitável conflito social.

Um sistema discursivo que contestamos, com os aprendizados que Foucault nos deixou, para compreender como esse processo é reconduzido sobre um suporte institucional e de que maneira é aplicado em uma sociedade, como é valorizado,



distribuído e de certo modo atribuído”, considerando que tende a exercer “uma espécie de pressão e um poder de coerção” (FOUCAULT, 1996, p.18), ao passo que impõe aos indivíduos que os pronunciam certo número de regras e assim de não permitir que todo mundo tenha acesso a todos os saberes e poderes nesse sistema articulado. Como vimos, algumas regiões do discurso são altamente proibidas, enquanto outras parecem quase abertas a todos os ventos e postas, sem restrição prévia, à disposição de cada sujeito que fala” (FOUCAULT, 1996, p. 37).

Ao constatar a ênfase do discurso analisado, dentro do recorte desta pesquisa, em ideias potencialmente positivas, observamos que ela oculta outras que certamente as desarmariam. Assim, ao se referir à entrada de divisas, o discurso omite a parte que é destinada para a economia nacional e para as comunidades de acolhimento. Quando fala em geração de riqueza, exclui quem a concentra ou como é distribuída. Ao destacar a geração de empregos, silencia-se a qualidade - precariedade, estabilidade, temporalidade - do trabalho no setor turístico. Dessa forma, a exaltação das ideias de renda, riqueza e trabalho que esse turismo gera, além de favorecer a adesão ao modelo, é uma manobra eficaz para esconder a ausência de distribuição e de direitos, e dos atores que são realmente beneficiados.

Logo, o uso turístico liberalizado e autorregulado do Patrimônio Mundial, por sua vez turbinado com investimento estrangeiro, não somente se promove com mais competitividade como conquista o apoio dos atores envolvidos que não raro tardam a perceber que, na centralidade argumentativa do discurso em pauta, o papel e o significado de desenvolvimento nada têm a ver com a distribuição da riqueza. Ali, o crescimento deve ser gerado no topo para que aqueles que estão nas margens do modelo possam se beneficiar de seus excedentes.

Na perspectiva neoliberal, entretanto, esse fator parece não importar. O conceito, a implementação e avaliação da eficácia do que é enunciado como desenvolvimento são assimilados ao crescimento econômico setorial, a modelos discursivos de alcance universal, com poder de aplicação indistinta, ignorando as singularidades dos países e incentivando aos subdesenvolvidos uma relação de dependência cada vez maior da entrada de capitais externos e uma fixação por indicadores como o número de turistas que chegam ou viajam ao território, o faturamento da indústria ou sua participação no PIB, as receitas em divisas, o investimento estrangeiro direto ou o posicionamento nos *rankings* entre os destinos mais visitados.

O efeito alienante de tais indicadores é notável na coerção que opera no entendimento que mistura lucro privado com o interesse público e, assim, apaga os limites entre os dois e legitima a promoção de políticas ou legislações (ou a eliminação de regulamentos) que privilegiam o primeiro, mas como se fosse o segundo. Nesse universo simbólico, o privado assume o aspecto de público, e o que beneficia apenas um setor acaba sendo aparentemente positivo para o todo.

Nessa direção, observamos outras estratégias coercitivas que assimilam o Patrimônio Mundial com "atrações" turísticas. Um mimetismo entre direitos e produtos de consumo vinculados à mercantilização de bens comuns, cujo acesso é um dos principais motes da preservação, aos quais, contudo, se aplicam as regras comerciais para serem disponibilizados ao mercado. Com tal propósito, o termo "sustentável" é usado deliberadamente com um significado vago e que adquire mais uma função cosmética do que um alcance efetivo no modelo de gestão que se vale dele exatamente para contornar sua antítese.

Através dos casos dos destinos turísticos que pesquisamos no contexto europeu, bem como no caso do Pelourinho, destacados pelo Patrimônio Mundial que possuem, vimos emergir os silêncios significativos em torno dos impactos negativos, tensões ou contradições que o discurso em foco guarda estrategicamente para não reprimir o ideal de crescimento infinito como horizonte do turismo, camuflar a destruição de pequenos negócios ou empresas ou de atividades econômicas tradicionais deslocadas ou destruídas por esse modelo neoliberal, abafar as tensões que ocorrem entre a população local e os turistas, bem como os conflitos habitacionais, que representam uma mudez discursiva ensurdecadora.

Mas, historicamente, os processos neoliberais na democracia (ainda que abalada) também repercutem em processos de resistência, mobilização e organização dos setores excluídos, bem como pelo surgimento de iniciativas socioeconômicas alternativas. O conflito e a germinação de respostas coletivas também ocorrem em diferentes territórios explorados turisticamente, contribuindo para problematizar e desconstruir o discurso dominante, tornando visíveis os impactos negativos, iluminando as chaminés e o que se esconde por trás da vitrine de produtos promocionais que buscam "vender seus destinos", semeando, assim, o imaginário social para outros caminhos possíveis.

Contraponto que destacamos dos resultados desta pesquisa, ao passo que notamos que, ao mesmo tempo em que as comunidades locais envolvidas nos casos que analisamos parecem se sujeitar à materialidade do discurso em questão, também é possível percebê-

las mobilizadas por um sentimento de pertença - de território, de história, de memória, de classe, de interesse, de luta - ativado pela revolta contra a pressão turística aparentemente menosprezada pelo poder público enquanto o mesmo continua a pronunciar a retórica de que é preciso empoderá-las.

Assim diversas organizações não governamentais, militâncias políticas de oposição e coletivos sociais formados por atores empurrados para as margens do neoliberalismo, se organizam para resistir ao ritual discursivo imposto e a violência que o mesmo conforma. Ainda que de forma assimétrica, esses movimentos e os discursos antagônicos que produzem têm conquistado espaço na mídia e conseguido amplificar o chamado para a efetiva participação da comunidade nos processos de planejamento e tomada de decisão, em prol do interesse coletivo e cooperativo, da promoção de outro modelo de consumo turístico, propondo outras racionalidades, práticas e significados para o turismo e para a relação estabelecida com o patrimônio e com o território que compartilham.

Conquistas são visíveis, a tomar como exemplo a recente proibição, pelo governo da Itália, para a circulação de navios turísticos de maior porte no centro de Veneza, depois de anos de debates e apelos ambientais, patrimoniais e políticos, locais e internacionais que colocaram o problema na mira da Unesco, que já cogitava declarar o sítio como "patrimônio ameaçado". É o que se espera do papel do Estado, a transparência dos impactos, a regulação da atividade visando a garantia dos direitos das comunidades; políticas públicas redistributivas que equilibrem o dinamismo econômico com a inclusão e o desenvolvimento social e promovam o planejamento territorial integrado, que considere na prática o interesse coletivo. Conceder edificações de reconhecido valor histórico-cultural-social para atender aos interesses de mega empresários que visam o uso privado no padrão de cadeias hoteleiras de luxo, não faz o menor sentido dentro da concepção patrimônio e bem comum.

No confronto de concepções, ideias, valores, prioridades, estratégias e projetos observado nesta tese, compreendemos que há diferenças fundamentais determinantes e determinadas pelo lugar onde os envolvidos nessa trama discursiva (seja como ator, emissor ou receptor) colocam a centralidade e as perspectivas das relações entre eles estabelecidas (se no capital, no social, no comunitário, no cultural, no público, no privado).

Afinal, nesse campo de disputa no qual o Patrimônio Mundial é o alvo, atua um sistema de diferenciações jurídicas, econômicas, sociais, étnicas, linguísticas, culturais,

de habilidades e competência, que permitem agir sobre a ação de outros, conforme o tipo de objetivos perseguidos, as modalidades instrumentais, relativas às formas como o poder é exercido, seus modos de operação, suas regras, seus arquivos, articulações, instrumentos e mecanismos aplicados, suas formas de controle, de vigilância, seus suportes institucionais, regulamentos, estrutura hierárquica – sua organização estratégica - e suas relações com dispositivos e aparelhos diversos.

Elucidar esse campo que, como vimos, está imerso em contradições, é a chave para pensar outros caminhos possíveis para libertar o Patrimônio Mundial e, por suposto, os territórios e as comunidades que o envolvem e por ele são envolvidos, de uma (suposta) dependência ou pressão do turismo sem que para isso seja necessário apelar para catracas tal como, ao que tudo indica, será o destino de Veneza a partir de 2022. A primeira cidade do mundo cujo centro histórico - Patrimônio Mundial – terá acesso vigiado pelo referido sistema de controle e será liberado para não residentes somente com ingressos, os quais serão pagos e limitados.

Aprendemos, também com Foucault (1995, p. 247), que para além da “política”, as relações de poder se enraízam no conjunto da rede social. E, portanto, a partir desta possibilidade de ação sobre a ação dos outros (que é co-extensiva a toda relação social), de institucionalização mais ou menos setorial ou global, “as formas e os lugares de “governo” dos homens uns pelos outros são múltiplos numa sociedade: superpõem-se, entrecruzam-se, limitam-se e anulam-se, em certos casos, e reforçam-se em outros”. É nessa perspectiva que apontamos para a necessidade de questionar e confrontar o discurso que aqui analisamos, não no sentido de desqualificar o potencial que o turismo tem para contribuir para o desenvolvimento e a preservação do patrimônio cultural, mas sim, o uso desse discurso para legitimar políticas neoliberais que operam justamente na contramão de seus enunciados enquanto seguem repetindo-os e reproduzindo-os deliberadamente, ignorando os conflitos inerentes à sua prática.

Por fim, cumpre destacar a contribuição que esta tese representa para a construção do conhecimento histórico, reconhecendo que a mesma se insere em um lugar nada comum e ainda pouco explorado pela História, embora se dedique à temáticas e objetos de estudo extremamente potentes para a historiografia, em diferentes tempos e contextos.

É no espaço da experiência, entretanto, “em nome do futuro de um passado tornado fonte de um agir” (RICOEUR, 1985, p. 399) que compreendemos sua maior importância, haja vista a crescente preocupação em torno do problema de pesquisa ao qual nos dedicamos e que, por sua vez, repercute de maneira cada vez mais intensa no

presente, em diferentes realidades do mundo e sob as mais diversas dimensões da vida – cultural, social, econômica, política, simbólica. Assim, com uma postura certamente diferente de um historiador tradicional, um tanto impregnada de saberes provenientes do Turismo e da Comunicação, nos dedicamos ao enfrentamento de questões mais específicas, concretas e imediatas, comprometidas com a perspectiva do mundo no qual vivemos e nos formamos.

Para tanto, percorremos trajetos inspirados nas provocações propostas por Foucault para a análise de discurso, que aplicamos em diferentes momentos em relação aos temas e problemas pertinentes, transversais ao nosso objeto de pesquisa e aos acontecimentos históricos que o conformam. Uma formulação estratégica para olhar, estudar, escrever e agir de modo crítico e, assim, dar a nossa contribuição para o desafio de compreender as tramas e as práticas discursivas que tangenciam a gestão turística do Patrimônio Mundial, expandindo naturalmente seu horizonte no tempo presente.

“Um presente cuja espessura própria e a opacidade transparente apresentam ao estudo, no entanto, problemas de método singulares. Estas são as características originais desta nova consciência histórica que, por falta de meios, teríamos a intenção de esclarecer” (DOSSE, 2012, p.5). Como apontou Margareth Rago (2002, p.5) a atividade de historização é, nessa direção, eminentemente política e libertadora. Concluímos, pois, com a esperança de ter conseguido mostrar como aquilo que é poderia ser diferente e que uma transformação é possível. E sem catracas.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Leila. *Desafios, permanências e transformações na gestão de um sítio urbano patrimonializado: Ouro Preto, 1938-1975*. Estudos Históricos Rio de Janeiro, vol. 29, no 57, p. 87-106, janeiro-abril 2016.

\_\_\_\_\_. *O Programa de Cidades Históricas, o turismo e a “viabilidade econômica” do patrimônio (1973-1979)*. Anais do Museu Paulista, vol. 24, nº 1, São Paulo, jan./apr. 2016.

ALCÂNTARA, Maurício Fernandes de. 2018. *Gentrificação*. In: Enciclopédia de Antropologia. São Paulo: Universidade de São Paulo, Departamento de Antropologia. Disponível em: <http://ea.fflch.usp.br/conceito/gentrificacao>

AZEVEDO, L.F., ESTEVÃO-REZENDE, Y. A. *A Ouro Preto que não está no retrato: contando a cidade e capturando cenários sob a perspectiva dos seus moradores*. Ponto Urbe [Online], 26 | 2020, Online since 28 July 2020, connection on 18 November 2021. URL: <http://journals.openedition.org/pontourbe/8456>; DOI: <https://doi.org/10.4000/pontourbe.8456>

ANDERSON, Benedict R. *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ANDRADE JR., Nivaldo V. *Current Challenges and Risks for Preservation of the Historic Center of Salvador*. In: Christofolletti e Olender (Orgs). *World Heritage Patinas: Actions, Alerts and Risks*. Ed. Springer, 2021.

BAKHTIN, M. (Volochínov). *Marxismo e filosofia da linguagem*. 13. ed. Trad. M. Lahud; Y. F. Vieira. São Paulo: Hucitec, 2012

BARRETO, Margarida. *Turismo e Legado Cultural*. Campinas, SP: Papyrus, 2000.

BÉDARIDA, François. *Temps présent et présence de l’histoire*. In: INSTITUT d’Histoire du Temps Présent. *Ecrire l’histoire du temps présent*. Paris, CNRS Editions, 1993

BENJAMIN, Walter. *Sobre o conceito de História*. In: BENJAMIN, Walter. *Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura*. 7ª. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BENHAMOU, Françoise. *Economia do patrimônio cultural*. Tradução de Fernando Kolleritz. São Paulo: Edições SESC, 2016.

BENI, Mario Carlos. *Análise Estrutural do Turismo*. São Paulo: Ed. Senac, 2001.

BLOCH, M. *A apologia da história ou o ofício do historiador*. RJ: Ed. Jorge Zahar, 2001.

BOFF, Leonardo. *Sustentabilidade: o que é – o que não é*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

BOUKHRIS, Linda et PEYVEL, Emmanuelle. *O Turismo frente aos desafios dos paradigmas pós e decoloniais*. Via [En ligne], 16 | 2019. Disponível em: URL : <http://journals.openedition.org/viatourism/4111>

BOYER, Marc. *História do Turismo de Massa*. Bauru: Edusc, 2003

BRASIL. *Lei n.º 5.727, de 4 de novembro de 1971*. Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974. Fundação IBGE: Serviço Gráfico, 1971.

BRASIL. *Lei n.º 6.151, de 4 de dezembro de 1974*. publicada no Diário Oficial, de 06 de dezembro de 1974. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979.

BRASIL. *Decreto Nº 9.763, de 11 de abril de 2019*. Regulamenta o disposto no inciso XI do caput do art. 5º da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, com vistas desenvolver, a ordenar e a promover os segmentosturísticos relacionados com o Patrimônio Mundial Cultural e Natural do Brasil.

BRUSADIN, L. B. *A dinâmica do patrimônio cultural no turismo dentre o processo híbrido de memória e identidade da cultura social*. Cultur: Revista de Cultura e Turismo, Santa Cruz, v. 9, n. 3, p. 64-85, out. 2015. Disponível em: <<http://www.uesc.br/revistas/culturaeturismo/ano9-edicao3/4.pdf>>

CAÑADA, E. (2019). *Trabajo turístico y precariedad*. En E. Cañada e I. Murray. Turistificación global. Perspectivas críticas en turismo (pp. 267-287). Barcelona: Icaria Editorial.

Certeau, M. de (2006). *A escrita da história*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

CHAGAS, Mário (orgs). *Memória e Patrimônio: ensaios contemporâneos*. RJ: DP&A, 2003

CHALOUB, J. LIMA, P., PERLATO, F. *Direitas no Brasil Contemporâneo*. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - UFJF v. 13 n. 2 Dezembro. 2018

CHARTIER, Roger (Org.). *Práticas. da leitura*. São Paulo: Estação Liberdade, 1996

\_\_\_\_\_. *A História Cultural - entre práticas e representações*. Lisboa: DIFEL, 1990

CHOAY, François. *A Alegoria do Patrimônio*. SP: Estação Liberdade: Ed. UNESP, 2001.

CHUVA, Márcia. LAVINAS, L. V. *O Programa de Cidades Históricas (PCH) no âmbito das políticas culturais dos anos 1970: cultura, planejamento e nacional desenvolvimentismo*. Anais do Museu Paulista, vol. 24, nº 1, São Paulo, jan./apr. 2016.

CODESAL *Relatório Técnico “Casarões”*. Disponível em: <http://www.codesal.salvador.ba.gov.br/images/pdf/casaro-es-relatorio-tecnico-edicao-revisada-2009.pdf>

CORIOLOANO, L.N. Discursos e concepções teóricas do desenvolvimento e perspectivas do turismo como indução. In: BRASILEIRO, MDS., MEDINA, JCC., and CORIOLOANO, LN., orgs. *Turismo, cultura e desenvolvimento* [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2012.

CORREA, S.M. *O Programa de Cidades Históricas: por uma política integrada de preservação do patrimônio cultural urbano*. Anais do Museu Paulista, vol. 24, nº 1, São Paulo, jan./apr. 2016.

\_\_\_\_\_. *O Programa de Cidades Históricas (PCH): por uma política integrada de preservação do patrimônio cultural – 1973/1979*. Dissertação PPGAU-UB. Brasília, 2012.

COUSIN, Saskia. *L'Unesco et la doctrine du tourisme culturel. Généalogie d'un « bon » tourisme*. Civilisations Revue Internationale d'anthropologie et de sciences Humaines. N.57, 2008.

\_\_\_\_\_. *L'identité au miroir du tourisme: Usages et enjeux des politiques de tourisme culturel*. Ecole des hautes études en sciences sociales: thèse de doctorat en anthropologie sociale et ethnologie, 2002. Disponível em: <<http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/26/65/47/PDF/SaskiaCousinThese.pdf>> Acesso: 27 mai 2012.

CRUZ, Rita de Cássia. *Política de Turismo e Território*. São Paulo: Ed. Contexto, 2000.

DOSSE, François. *História do tempo presente e historiografia*: Florianópolis, v.4, n. 1. p. 05 – 22, jan/jun. 2012

DEBORD, Guy. *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DROGUETT, Juan. Mídia e Turismo: Uma relação inter, multi e transdisciplinar. In: DORTA, Lurdes; DROGUETT, Juan (Orgs). *Mídia, imagens do turismo - uma proposta de desenvolvimento teórico para as áreas de comunicação e turismo*. São Paulo: Textonovo, 2004.

EL CORREO. *La gran mutacion de la UNESCO*. El Correo, v.8, n.10, octubre/1965.

EL CORREO. *La incuria de los hombres*. El Correo, v. 2, n. 11, dez. 1949.

EL CORREO. v.1, n.1, febrero/1948.

EL CORREO. *Un Plan de desarrollo para los países desfavorecidos, propone el Dr. Torres Bodet*. El Correo, v.2, n. 3, abril/1949 (1949c).

FÁVERO, Ivane M. R. *Políticas de Turismo*. Caxias do Sul: EDUCS, 2006. – [Série Turismo]

FONSECA, M. *O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ/MinC-IPHAN, 2005.

FOUCAULT, M. *A Ordem do Discurso*. São Paulo: Loyola, 1996.



- \_\_\_\_\_. *Arqueologia do Saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986.
- \_\_\_\_\_. *As Palavras e as Coisas*. Uma arqueologia das ciências humanas. Tradução. Salma Tannus Muchail. Martins Fontes. São Paulo, 2000.
- \_\_\_\_\_. Nietzsche, a genealogia e a história. In. FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Tradução: Roberto Machado. 10a ed. Rio de Janeiro: Graal, 1992
- FUNARI, Pedro Paulo; PINSKY, Jaime (orgs). *Turismo e Patrimônio Cultural*, 2ª edição. São Paulo: Contexto, 2002.
- FURTADO, C. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de cultura, 1964.
- \_\_\_\_\_. *Raízes do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.
- HALBWACHS, Maurice. *A memória coletiva*. São Paulo: Centauro, 2004.
- HARTOG, François. *Tempo e Patrimônio*. Revista Varia História, v. 22, n. 36, p. 261-273, jul/dez, 2006.
- HOBBSAWM, Eric J. *O presente como História*. In: Sobre a história. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Era dos Extremos: o breve século XX - 1914-1991*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- HUETE & MANTECÓN. *Perspectivas Críticas sobre o Trabalho no Turismo*. In: Blanco- Romero. Turismo: Estudos & Práticas (UERN), Mossoró/RN, v. 9 (Dossiê Temático 2), pp. 1-21, 2020 <http://natal.uern.br/periodicos/index.php/RTEP/index> [ISSN 2316-1493]
- HUYSEN, Andreas. *Seduzidos pela Memória*. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2000.
- ICOMOS. *Carta de turismo cultural*. 1976. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=248>> Acesso: 31 mai 2012.
- \_\_\_\_\_. *Carta internacional sobre turismo cultural*. 1999. Disponível em: <[http://www.international.icomos.org/charters/tourism\\_sp.pdf](http://www.international.icomos.org/charters/tourism_sp.pdf)> Acesso: 25 mai 2012.
- \_\_\_\_\_. *Liste du Patrimoine Mondial / World Heritage List n. 309*. Paris: Icomos, Juillet/July, 1985. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/document/153156>>. Acesso em 30 jul. 2021.
- IPHAN. *Anais do II Encontro de Governadores para preservação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e natural do Brasil*, Salvador, 25 a 29 de outubro de 1971. Rio de Janeiro: Publicações do IPHAN, n. 26, 1973.

\_\_\_\_\_. *Compromisso de Brasília*. Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br>>. Acesso em 05.maio.2020.

\_\_\_\_\_. *Carta de Porto Alegre*, 2018.

\_\_\_\_\_. Revista do Patrimônio. 2019a.

\_\_\_\_\_. Revista do Patrimônio 2019b.

IRVING, M.A. Para Sustentabilizar o turismo na contemporaneidade: ética e políticas públicas globais. In: IRVING, M. A; AZEVEDO, L. C.; BARTHOLO JUNIOR, R. S (Orgs). *Turismo: Ressignificando sustentabilidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Folio Digital, 2018.

LANZARINI, R., BARRETO, M. *Políticas Públicas no Brasil para um Turismo Responsável*. Revista Turismo - Visão e Ação - Eletrônica, Vol. 16 - n. 1 - Jan. - Abr. 2014

LE GOFF, J. *Memória e História*. Campinas: Editora da Unicamp, 1992

LEAL, C. (org). *As missões da Unesco no Brasil: Michel Parent*. Rio de Janeiro:

\_\_\_\_\_. *Patrimônio e desenvolvimento: as políticas de patrimônio cultural nos anos 1960*. Anais do Museu Paulista, vol. 24, nº 1, São Paulo, jan./apr. 2016.

LEITE, Rogério Proença. *Contra-usos da cidade. Lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea*. Campinas, SP: Editora Unicamp. Aracaju, SE: Editora Universidade Federal de Sergipe, 2ª edição revista e ampliada, 2007.

MACHADO, Jurema. *The Brazilian Experience of UNESCO World Heritage Sites*. In: Christofolletti e Olender (Orgs). *World Heritage Patinas: Actions, Alerts and Risks*. Ed. Springer, 2021.

MELIANI, Paulo Fernando. *Pensando o trabalho no turismo: sobre servilismo e precarização das relações trabalhistas na prestação de serviços turísticos*. Especiaria - Cadernos de Ciências Humanas. v. 14, n. 26, jan./jun. 2015, p. 95-117

MENDES, Luís. *Gentrificação turística em Lisboa: neoliberalismo, financeirização e urbanismo austeritário em tempos de pós-crise capitalista 2008-2009*. Cadernos Metrôpole., São Paulo, v.19, n.39, 2017.

Michel de Certeau. *A Operação Historiográfica*. In: CERTEAU, Michel de. *A Escrita da História*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1982.

MILANO, Claudio. *Overtourism y Turismofobia: tendencias globales*. ResearchGate: 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/323174699\\_Overtourism\\_y\\_Turismofobia\\_Tendencias\\_Globales\\_y\\_Contextos\\_Locales](https://www.researchgate.net/publication/323174699_Overtourism_y_Turismofobia_Tendencias_Globales_y_Contextos_Locales). Acesso em: 20 mar 2019

MOESCH, Marutschka. *A produção do Saber Turístico*. São Paulo: Contexto, 2000.

MOURAD, Laila. *O processo de gentrificação do Centro Antigo de Salvador 2000 a 2010*. Tese de Doutorado. PPGAU/UFBA, 2019.

NASCIMENTO, F. B.; MARINS, P.C. *O PCH, Programa de Cidades Históricas: um balanço após 40 anos*. Anais do Museu Paulista, vol. 24, nº 1, São Paulo, jan./apr. 2016.

NORA, Pierre. *Entre Memória e História: a problemática dos lugares*. In: Projeto História. São Paulo: PUC, n. 10, pp. 07-28, dezembro de 1993.

OEA. *Normas de Quito* (1967). Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=238>> Acesso: 23 agos 2012.

OMT. *Tourism Highlights*. Madri: OMT, 2017 Edition.

\_\_\_\_\_. *Código Mundial de Ética do Turismo*. Santiago, Chile: Assembleia Geral da Organização Mundial do Turismo.

\_\_\_\_\_. *Global Economic Impact & Trends*. 2020.

\_\_\_\_\_. *Tourism Highlights*. Madri: OMT, 2018b.

\_\_\_\_\_. *Agenda 21 para a Indústria de Viagem e Turismo para o Desenvolvimento Sustentável*. 1995.

OCBPM. *Carta de Olinda*, 2014.

\_\_\_\_\_. *Carta de São Luís*, 2016.

\_\_\_\_\_. *Carta de Brasília*, 2017.

\_\_\_\_\_. *Carta de Foz do Iguaçu*, 2017.

\_\_\_\_\_. *Carta de Manaus*, 2018.

ONU. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio), 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2019.

OURIQUES, H. R. *A produção do turismo: Fetichismo e dependência*. Campinas: Editora Alínea, 2005.

PARENT, M. *O futuro do patrimônio arquitetônico*. Revista do Patrimônio, n.19, 1984.

PARENT, M. *Un Vasto Programa de turismo cultural en el Brasil*. El Correo, n.6, 1968a.

PEDERSEN, A. *Gestão do turismo em Sítios do Patrimônio Mundial: manual prático para gestores de Sítios do Patrimônio Mundial*. Centro do Patrimônio Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (ONU Meio Ambiente) e a TEMA (Suécia). Versão Brasileira. 2019.

PEIXOTO, Paulo. *A corrida ao status de patrimônio mundial e o mercado urbano de lazer e turismo*. Veredas revista científica de turismo, v. 1, n. 1, p. 23-45, jul. 2002.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. *Com os olhos no passado: a cidade como palimpsesto. Esboços: histórias em contextos globais*. Florianópolis, v. 11, n. 11, p. pp. 25-30, jan. 2004. ISSN 2175-7976.

POLLAK, Michael. *Memória, Esquecimento, Silêncio*. In: Estudos Históricos. Rio de Janeiro: CPDOC, vol.2, nº 3, 1989.

RAGO, Margareth. *Libertar a História*. Retirado de Imagens de Foucault e Deleuze – ressonâncias nietzschianas Organizadores: Margareth Rago, Luiz B. Lacerda Orlandi e Alfredo Veiga-Neto. DP&A Editora – Rio de Janeiro, 2002 – 1ª Edição

RATTNER, H. *Sustentabilidade: uma visão humanista*. Ambiente e Sociedade, São Paulo, n.5, p.233-240, 1999.

REJOWSKI, Mirian (org.) *Turismo no percurso do tempo*. São Paulo: Aleph, 2002

RIBEIRO, Cecília. *Que tinha a Unesco a ver com desenvolvimento econômico?* Arqtextos, São Paulo, ano 16, n. 189.03, Vitruvius, fev. 2016 <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/16.189/5953>>.

RODRIGUES, M. *Preservar e consumir: o patrimônio histórico e o turismo*. In: *Turismo e patrimônio cultural*. São Paulo: Contexto, 2003.

SANT'ANNA, Márcia. *A herança do PCH: balanço crítico e desdobramentos 40 anos depois*. Anais do Museu Paulista, vol. 24, nº 1, São Paulo, jan./apr. 2016.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SEQUERA, Jorge, e NOFRE, Jordi (2018). *Shaken, Not Stirred: New Debates on Touristification and the Limits of Gentrification*. City : n. pag. Web.set 2021.

SILVA NETO, E. V. *Seminário Internacional Patrimônio + Turismo: Potencial Econômico do Patrimônio em sua Dimensão Turística e 6º Encontro Brasileiro das Cidades Históricas, Turísticas e Patrimônio Mundial*. Rosa dos Ventos, vol. 12, núm. 1, pp. 243-249, 2020.

SOARES, Pedro Filipe Crespo. *Gentrificação e Turismo na Cidade de Lisboa: O Caso da Mouraria*. Lisboa, FA ULisboa, Dezembro de 2019

SOLHA, Karina Toledo. *Evolução do Turismo no Brasil*. In: In: REJOWSKI, Mirian (org.) *Turismo no percurso do tempo*. São Paulo: Aleph, 2002, p. 117–153.

TRAN. *Research for TRAN Committee*. In: Peeters, P., Gössling, S., Klijs, J., Milano, C., Novelli, M., Dijkmans, C., Eijgelaar, E., Hartman, S., Heslinga, J., Isaac, R., Mitas, O., Moretti, S., Nawijn, J., Papp, B. and Postma, A. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2018.

TELLES, A. *Grandjean de Montigny: da arquitetura revolucionária à civilização nos trópicos*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2008.

URIARTE, Urpi Montoya. *Por trás das fachadas coloridas*. Ponto Urbe [Online], 7 | Disponível em: <http://journals.openedition.org/pontourbe/1654>

URRY, Jonh. *O Olhar do Turista: lazer e viagens nas sociedades contemporâneas* (2ª ed.) São Paulo: Studio Nobel / SESC, 2001.

UNESCO. *Convenção para a proteção de bens culturais em caso de conflito armado*. Haia, 14 mai. 1954.

UNESCO. *Convenção para a proteção do patrimônio mundial, cultural e natural*. Paris, 1972.

UNESCO. *O que é? O que faz?* Paris, 2007.

VEIGA, J.E. *Sustentabilidade: a legitimação de um novo valor*. São Paulo: Editora SENAC, 2010.

VEYNE, P. *Como se escreve a história: Foucault revoluciona a história*. Brasília: UNB, 1998

WTO. *Siem Reap Declaration on Tourism and Culture – Building a New Partnership Model*. 2015

\_\_\_\_\_. *Muscat Declaration on Tourism and Culture: Fostering Sustainable Development*. 2017

\_\_\_\_\_. *Istanbul Declaration on Tourism and Culture : For the Benefit of All*. 2018

\_\_\_\_\_. *Kyoto Declaration on Tourism and Culture : Investing in future generations*. 2019

\_\_\_\_\_. *Global economic impact & trends*. WTTC, 2020.

\_\_\_\_\_. *International Tourism Highlights, 2019 Edition*. UNWTO, Madrid, DOI: <https://doi.org/10.18111/9789284421152>.

ZANCHETI, S. M., JORDEL, G. *The Sustainability of Urban Heritage Preservation O caso do centro histórico de Salvador (Bahia, Brasil)*. Inter-American Development Bank 2010: [https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/O-caso-do-centro-hist%C3%B3rico-de-Salvador-\(Bahia-Brasil\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/O-caso-do-centro-hist%C3%B3rico-de-Salvador-(Bahia-Brasil).pdf)

## APÊNDICE:

Quadro-síntese da documentação consultada sobre o processo de elaboração da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial.

ORDEM	PROCESSO	FONTE	DOCUMENTO	DATA	REMETENTE	PARA	RESUMO
01	<a href="#">TC 030.814/2015-4</a>	Pesquisa Integrada TCU	<a href="#">Relatório de Auditoria realizada no MTur</a>	07/12/2016 (votação)	Gerado pela unidade técnica da SecexDesen	TCU	Relatório de auditoria realizada no MTur com o objetivo de avaliar o turismo nos lugares que abrigam sítios ou conjuntos declarados Patrimônio Mundial pela Unesco em relação à alocação dos recursos federais para os mesmos.
02	<a href="#">TC 030.814/2015-4</a>	Pesquisa Integrada TCU	<a href="#">Acórdão 3.155/2016-TCU-Plenário</a>	07/12/2016 (sessão)	Ministério do Turismo	TCU	Proferido no processo de auditoria supracitado, recomenda à Casa Civil da Presidência da República que elabore e apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias, um Plano de Ação para elaboração e implantação em conjunto com os Ministérios do Turismo, do Meio Ambiente e da Cultura, além de outros órgãos cujas atribuições se vinculem ao tema, uma Política Nacional de Gestão do Patrimônio Mundial.
03	<a href="#">TC 030.814/2015-4</a>	Pesquisa Integrada TCU	<a href="#">Acórdão 311/2017 – Plenário</a>	22/02/2017 (sessão)	Recorrente: Casa Civil da Presidência da República	TCU	Registra os embargos da Casa Civil sobre a determinação do Acórdão 3.155/2016 e efetua alteração na redação do julgado original, transferindo ao Ministério do Turismo a elaboração do Plano de Ação ali recomendado. Determina, ainda, à Casa Civil que encaminhe, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, suas conclusões acerca do mérito do projeto, bem como da oportunidade e da conveniência política

							das propostas apresentadas em tal Plano.
04		Portal MTur	<a href="#">Portaria n.47</a>	12 de abril de 2017	MTur	-	Nomeia a Comissão Técnica Interministerial responsável por desenvolver e apresentar aos Ministros de Estado do Turismo, do Meio Ambiente e da Cultura, no prazo de 30 dias, um Plano de Ação para elaboração e implantação da Política Nacional de Gestão Turística dos Patrimônios Culturais e Naturais da Humanidade, respeitando os demais prazos estabelecidos pelo TCU.
05	<a href="#">01450.003520/2021-71</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Plano de Ação - Formulação de Política Nacional de Gestão Turística de Sítios Declarados Patrimônio Cultural e Natural da Humanidade</a>	Julho de 2017	Comissão Técnica Interministerial	TCU	Documento versa sobre as iniciativas necessárias para o desenvolvimento de Plano de Ação com vistas à formulação e implementação de Política Nacional de Gestão Turística dos Patrimônios Culturais e Naturais da Humanidade, conforme recomendado no Acórdão 311/2017 do Tribunal de Contas da União – TCU.
06	<a href="#">01400.013490/2018-00</a>	SEI MTUR	<a href="#">Aviso n. 83/2018/GM-MTur com minuta de Portaria Interministerial em anexo.</a>	07/8/2018	Ministro do Turismo - Vinícius Rene Lummertz Silva	Ministro da Cultura – Sérgio Sá Leitão	Encaminha minuta de Portaria Interministerial que dispõe sobre a instituição da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial no Brasil, Cultural e Natural.
07	<a href="#">01400.013490/2018-00</a>	MinC / SEI IPHAN	<a href="#">Ofício SEI n° 261/2018/CHGM /GM-MINC</a>	08/08/2018	Chefe de Gabinete do MinC – Angela Inácio	Presidente do IPHAN – Katia Bogéa	Encaminha a minuta supracitada para apreciação e solicita a esse Instituto manifestação técnica acerca da referida proposição em um prazo de 24 horas.
08	<a href="#">01400.013490/2018-00</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Memorando n° 1274/2018/GAB PRESI</a>	08/08/2018	Chefe de Gabinete do IPHAN – Rafael Arrelaro	Diretor do Departamento de Cooperação e	Encaminha o ofício e a minuta supracitados e solicita a esse Departamento, dentro do prazo determinado, análise e manifestação

						Fomento - Marcelo Brito	através de resposta a ao Gabinete do IPHAN para posterior envio ao Ministério da Cultura.
09	<a href="#">01400.013490/2018-00</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Nota Técnica nº 2/2018/DECOF</a>	08/08/2018	Diretor do Departamento de Cooperação e Fomento - Marcelo Brito		Parecer técnico solicitado sobre a minuta supracitada, expondo algumas considerações e declarando não haver objeção à assinatura da Portaria Interministerial em questão.
10	<a href="#">01400.013490/2018-00</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Ofício nº 912/2018/GAB PRESI-IPHAN</a>	08/08/2018	Chefe de Gabinete do IPHAN – Rafael Arrelaro	Chefe de Gabinete do MinC – Angela Inácio	Encaminha e Ratifica a solicitada Nota Técnica 2/2018/DECOF, subscrita pelo Diretor do Departamento de Cooperação e Fomento - DECOF, Sr. Marcelo Brito.
11	<a href="#">01400.013490/2018-00</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Despacho Nº 0650487/2018</a>	09/08/2018	Chefe de Gabinete Substituto do MinC – Elton Medeiros	CONJUR / MINC	Solicita análise e emissão de parecer jurídico, “com a urgência que o caso requer”, acerca dos termos contidos na minuta de Portaria Interministerial anteriormente analisada, visando subsidiar a decisão do Ministro da Cultura.
12	<a href="#">01400.013490/2018-00</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Parecer n. 00502/2018/CON JUR- MINC/CGU/AG U</a>	09/08/2018	CONJUR / MINC	Gabinete do MinC	Análise solicitada pelo MinC que foi redirecionada para o Protocolo de Intenções firmado entre os Ministérios envolvidos na Comissão Interministerial, sinalizando o objetivo de criação de um Projeto de Lei.
13	<a href="#">Portal IPHAN</a>	IPHAN	<a href="#">Compromisso de Goiás</a>	15/08/2018	Prefeitos de municípios brasileiros onde se situam 14 sítios culturais do Patrimônio Mundial, o presidente da OCBPM e ministros do MTur, MinC, MMA e MCidades.		Ratifica os debates havidos na cidade de Goiás, durante o Seminário Internacional sobre Gestão de Sítios Culturais do Patrimônio Mundial no Brasil, realizado nos dias 13 a 15 de agosto de 2018, e encaminham proposições.
14	<a href="#">01400.013490/2018-00</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Protocolo de Intenções Nº ...../2018</a>	15/08/2018	MTUr, MMA e MinC	---	Celebram o MTUr, o MMA, o MinC, com o propósito de integrar as experiências das Instituições envolvidas, conjugar esforços



							técnicos e promover ações de cooperação visando a implementação de Política Nacional de Gestão Turística Do Patrimônio Mundial.
15	<a href="#">01400.013490/2018-00</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Ofício SEI nº 271/2018/CHGM/GM-MINC</a>	24/08/2018	Chefe de Gabinete Substituto do MinC – Elton Medeiros	Presidente do IPHAN – Katia Bogéa	Encaminha para providências subsequentes, os autos do Processo nº 01400.013490/2018-00, após assinatura do Protocolo de Intenções para implantação da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial.
16	<a href="#">01400.013490/2018-00</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Ofício SEI n. 338/2018/CHGM/GM/MINC</a>	05/11/2018	Chefe de Gabinete Substituto do MinC – Elton Medeiros	Presidente do IPHAN – Katia Bogéa	Solicita manifestação técnica acerca da minuta de Decreto contida na Exposição de Motivos e na respectiva Nota Técnica assinada pela Comissão Interministerial, “com a urgência que o caso requer”.
17	<a href="#">01400.013490/2018-00</a>	SEI IPHAN	<a href="#">EMI nº 00015/2018 MTur MinC MCidades MMA</a>	29/10/2018	MTur, MinC, MCidades, MMA	Presidência da República	Exposição de Motivos para a proposta de Decreto, com respectiva ficha e minuta, endereçada para a Presidência da República, além da análise jurídica emitida no Parecer n. 00263/2018/CONJUR-MTur/CGU/AGU de 1º de novembro de 2018.
18	<a href="#">01400.013490/2018-00</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Nota Técnica nº 8/2018/DPGE/GSE</a>	05/11/2018	MTur, MinC, MCidades, MMA		Emite parecer técnico sobre a proposta de Decreto que regulamenta o disposto no inciso XI, do artigo 5º da Lei n. 11.771 de 17 de setembro de 2008, com vistas a desenvolver, ordenar e promover os segmentos turísticos relacionados com o Patrimônio Mundial.
19	<a href="#">01400.013490/2018-00</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Ofício nº 1514/2018/GAB PRESI-IPHAN</a>	07/11/2018	Presidente do IPHAN – Katia Bogéa	Chefe de Gabinete Substituto do MinC – Elton Medeiros	Informa que o IPHAN participou da elaboração da Nota Técnica nº 08/2018/DPGE/GSE, portanto já se manifestou tecnicamente no processo, de forma que essa Presidência ratifica os termos expostos na Nota ora mencionada.

20	<a href="#">01400.013490/2018-00</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Email</a>	7/11/2018	Chefe de Gabinete Substituto do MinC – Elton Medeiros	Chefe de Gabinete do IPHAN – Rafael Arrelaro	Faz referência ao Ofício nº 1514/2018/GAB PRESI-IPHAN reconhece que embora já tenha Nota Técnica conjunta chancelada pelas áreas envolvidas na matéria, ainda sim é necessária a juntada de Parecer Técnico de cada órgão. Solicita o envio da manifestação desse Instituto “com a urgência que o caso requer”.
21	<a href="#">01400.013490/2018-00</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Memorando nº 1777/2018/GAB PRESI</a>	26/11/2018	Chefe de Gabinete do IPHAN – Rafael Arrelaro	Diretor do Departamento de Cooperação e Fomento - Marcelo Brito	Informa que a Casa Civil restituiu a referida EMI (0822043) solicitando providenciar Parecer Técnico de cada unidade. Solicita retorno com maior brevidade possível.
22	<a href="#">01400.013490/2018-00</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Nota Técnica nº 3/2018/DECOF</a>	26/11/2018	Diretor do Departamento de Cooperação e Fomento - Marcelo Brito		Expõe considerações e manifestação favorável à minuta anexa e recomendo o seu envio ao Gabinete do Ministro da Cultura para os devidos encaminhamentos com vistas à sua aprovação final e publicação.
23	<a href="#">01400.013490/2018-00</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Ofício nº 1547/2018/GAB PRESI-IPHAN</a>	27/11/2018	Presidente do IPHAN – Katia Bogéa	Chefe de Gabinete Substituto do MinC – Elton Medeiros	Encaminha e ratifica Nota Técnica nº 3/2018/DECOF, subscrita pelo Diretor do Departamento de Cooperação e Fomento, Sr. Marcelo Brito.
24	<a href="#">72031.003001/2017-14</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Ofício Nº 657/2019/GM/MC</a>	14/02/2019	Chefe de Gabinete do Ministério da Cidadania: Cláudio Franke	Secretário Especial da Cultura Ministério da Cidadania - José Henrique Medeiros Pires	Encaminha Exposição de Motivos EMI nº 00001/2019 e que constam no processo que trata da proposta de decreto que regulamenta o disposto no inciso XI, do art. 5º da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, para “providências cabíveis”.
25	<a href="#">72031.003001/2017-14</a>	SEI IPHAN	<a href="#">EMI nº 00001/2019</a>	14/02/2019	MTur, MinC, MCidades,		Dirigida à nova Presidência da República, com minuta do Decreto, Nota Técnica e

			<a href="#">MTur MCID MDR MMA</a>		MMA		Parecer Jurídico realizados em outubro de 2018.
26	<a href="#">72031.003001/2017-14</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Ofício SEI nº 281/2019/CHG-SEC/G-SEC-SECULT</a>	11/03/2019	Chefe do Gabinete da Secretaria Especial da Cultura do Ministério da Cidadania – Maria Angela Inácio	Presidente do IPHAN – Katia Bogéa	Encaminha a solicitação do ofício o nº 657/2019/GM/MC, “tendo em vista que o referido assunto foi objeto de análise desse Instituto na gestão passada, no âmbito do Processo nº 01400.013490/2018-00, submeto-o à nova apreciação do Iphan, solicitando manifestação a esta Chefia de Gabinete tão logo possível, para retorno ao Gabinete do Ministro”.
27	<a href="#">72031.003001/2017-14</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Memorando nº 461/2019/GAB PRESI</a>	19/03/2019	Chefe de Gabinete do IPHAN – Rafael Arrelaro	Diretor do DECOF - Marcelo Brito C/C: Assessora Parlamentar da Presidência do IPHAN Rachel Marques	Encaminha a solicitação do ofício 281/2019 e solicitamos ao DECOF análise e manifestação quanto ao requerido, visando posterior posicionamento ao Interessado.
28	<a href="#">72031.003001/2017-14</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Email</a>	20/03/2019	Coordenador do Gabinete do IPHAN – David Anderson Barbosa Rodrigues	Diretor do Dep. de Cooperação e Fomento - Marcelo Brito	Solicita prioridade quanto à demanda encaminhada no Memorando n. 461/2019 “o mais breve possível ao Gabinete para envio ao Ministério da Cidadania, que por sua vez encaminhará à Presidência para assinatura do ato pelo Presidente da República”, dando como prazo de resposta 22/03/2019.
29	<a href="#">72031.003001/2017-14</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Memorando nº 54/2019/DECOF</a>	20/03/2019	Diretor do Dep. de Cooperação e Fomento - Marcelo Brito	Coordenador do Gabinete do IPHAN – David	Ratifica os termos da proposta do Decreto “ora apresentada com os ajustes decorrentes da instalação do novo Governo, em que houve mudanças no

						Anderson Barbosa Rodrigues	arranjo institucional de algumas áreas que participam da iniciativa proposta, os quais se vêem refletidos na nova versão da referida proposta”, a qual após analisada e comparada com a anterior “não se constata ter havido alterações de fundo, razão pela qual esta direção considera oportuna e necessária a iniciativa”.
30	<a href="#">72031.003001/2017-14</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Ofício nº 273/2019/GAB PRESI-IPHAN</a>	20/03/2019	Presidente do IPHAN – Katia Bogéa	Chefe do Gabinete da Secretaria Especial da Cultura do Ministério da Cidadania – Maria Ângela Inácio	Responde ao Ofício nº 281/2019/CHG-SEC/G-SEC-SECULT, encaminhando o Memorando nº 54/2019/DECOF, acompanhado da Nota Técnica nº 3/2018/DECOF, em que apresenta e ratifica a manifestação quanto ao requerido.
31	<a href="#">Portal da Presidência da República</a>	PR	<a href="#">Decreto 9.763</a>	11/04/2019	Presidência da República		Regulamenta o disposto no inciso XI do caput do art. 5º da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, com vistas a desenvolver, a ordenar e a promover os segmentos turísticos relacionados com o Patrimônio Mundial Cultural e Natural do Brasil.
32	<a href="#">72031.003001/2017-14</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Portaria Mtur Nº 131</a>	06/05/2019			Designa os representantes do Ministério do Turismo - MTur e do Instituto Brasileiro do Turismo - EMBRATUR para compor o Comitê Interministerial de Gestão Turística do Patrimônio Mundial.
33	<a href="#">72031.003001/2017-14</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Ofício Nº 166/2019/DECO F-IPHAN</a>	24/05/2019	Diretor do Dep. de Cooperação e Fomento - Marcelo Brito	Sr. Rafael Arrelaro Chefe de Gabinete da	Responde ao Ofício 709/2019/GAB PRESI-IPHAN, indicando os representantes do IPHAN para compor o Comitê Interministerial de Gestão Turística

						Presidência do IPHAN	do Patrimônio Mundial.
34	<a href="#">72031.003001/2017-14</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Portaria MC Nº 1.242</a>	11/07/2019	Ministro da Cidadania		Designa os representantes do Ministério da Cidadania - MC e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN para compor o Comitê
35	<a href="#">72031.003001/2017-14</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Portaria de Pessoal Mtur Nº 64</a>	25/02/2021	MTur		Designa os representantes do Ministério do Turismo e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional no Comitê Interministerial de Gestão Turística do Patrimônio Mundial:
36	<a href="#">72031.003001/2017-14</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Portaria de Pessoal Mtur Nº 411</a>	14/07/2021	MTur		Designa novos membros, titulares e suplentes, no Comitê Interministerial de Gestão Turística do Patrimônio Mundial.
37	<a href="#">72031.003001/2017-14</a>	SEI IPHAN	<a href="#">EMI 00015/MTur 2021</a>	20/09/2021	MTur		Submete à apreciação do Presidente da República, proposta de alterações no art. 89 do Decreto nº 9.763, de 11 abril de 2019.
38	<a href="#">Portal da Presidência da República</a>	PR	<a href="#">Decreto Nº 10.837</a>	14 /10/2021	Presidência da República		Altera o Decreto nº 9.763, de 11 de abril de 2019, para dispor sobre a composição do Comitê Interministerial de Gestão Turística do Patrimônio Mundial
39	<a href="#">72031.003001/2017-14</a>	SEI IPHAN	<a href="#">Ofício Nº 4317/2021/GAB PRESI/PRESI-IPHAN</a>	26/10/2021	Larissa Peixoto – Presidente do IPHAN	Chefe de Gabinete do MTur	Encaminhamos os dados dos atuais ocupantes dos referidos cargos neste Instituto, a fim de facilitar o contato com os mesmos:
40	<a href="#">Portal OCBPM</a>	OCBPM	<a href="#">Estatuto Consolidado da OCBPM</a>	11/07/2013			Estatuto consolidado da Organização das Cidades Brasileiras Patrimônio Mundial, aprovado na Assembleia Geral Ordinária realizada no dia 11 de julho de 2013

41	<a href="#">Portal Cidades Históricas - CNM</a>	OCBPM	<a href="#">Carta de Olinda</a>	22/11/2014			Documento firmado por representantes das cidades brasileiras, reunidas no Encontro Brasileiros das Cidades Históricas Turísticas e Patrimônio Mundial, ocorrido em Olinda-PE, entre os dias 20 e 22 de novembro de 2014, com o objetivo de formular agenda com propostas estruturantes para as Cidades Históricas declaradas pelo IPHAN patrimônio nacional e aquelas reconhecidas pela Unesco como patrimônio mundial.
42	<a href="#">Portal Cidades Históricas - CNM</a>	OCBPM	<a href="#">Carta de São Luís</a>	27/02/2016			Documento firmado por representantes das cidades brasileiras, reunidas no 2º Encontro Brasileiro das Cidades Históricas Turísticas e Patrimônio Mundial, ocorrido em São Luís - MA, entre os dias 24 e 27 de fevereiro de 2016, com o objetivo de formular agenda com propostas estruturantes para as Cidades Históricas declaradas pelo IPHAN como patrimônio nacional e aquelas reconhecidas pela Unesco como patrimônio mundial.
43	<a href="#">Portal Cidades Históricas - CNM</a>	OCBPM	<a href="#">Carta de Brasília</a>	12/04/2017			Documento firmado por representantes de cidades brasileiras que possuem bens declarados Patrimônio Mundial pela Unesco de natureza cultural e natural, assim como tombados em nível federal pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), reunidas no 3º Encontro Brasileiro das

							Cidades Históricas Turísticas e Patrimônio Mundial, ocorrido em Brasília/DF, entre os dias 11 e 12 de abril de 2017
44	<a href="#">Portal Cidades Históricas - CNM</a>	OCBPM	<a href="#">Carta de Foz do Iguaçu</a>	30/11/2017			Documento firmado por representantes de cidades brasileiras que possuem bens declarados Patrimônio Mundial pela Unesco de natureza cultural e natural, assim como tombados em nível federal pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e outras cidades reunidas no Diálogo Municipalista e 4º Encontro Brasileiro das Cidades Históricas e Patrimônio Mundial – Turismo Sustentável em Desenvolvimento e o Patrimônio Mundial, realizado nos dias 27 a 30 de novembro de 2017, na cidade de Foz do Iguaçu/PR.
45	<a href="#">Portal Cidades Históricas - CNM</a>	OCBPM	<a href="#">Carta de Manaus</a>	24/11/2018			Documento firmado por representantes de cidades brasileiras reconhecidas pela Unesco como Patrimônio Mundial Cultural e Natural, assim como as cidades que possuem bens culturais tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e os Municípios que integram o Mapa do Turismo Brasileiro, reunidas no 5º Encontro Brasileiro das Cidades Históricas Turísticas e Patrimônio Mundial – Turismo Sustentável em Desenvolvimento e o Patrimônio

							Mundial, realizado nos dias 22 a 24 de novembro de 2018, na cidade de Manaus (AM)
--	--	--	--	--	--	--	---