A comunicação pública no desenvolvimento do turismo regional: uma questão de direitos e oportunidades de deliberação[1]

Patricia Guimarães GIL[2]
Universidade de São Paulo, SP

RESUMO

O texto busca vincular a comunicação pública ao desenvolvimento social e humano, a partir da perspectiva deliberacionista. Para tanto, argumenta a favor do direito à informação e à argumentação, como pré-requisitos de empoderamento da sociedade civil, e apresenta as atribuições do Estado no fortalecimento de uma cultura política realmente democrática. Tais reflexões se aplicam aos projetos de fortalecimento do turismo regional no Brasil, em especial à análise sobre a estrutura institucional proposta pelo governo federal para o Programa de Regionalização do Turismo.

Palavras-chave: Comunicação Pública; Desenvolvimento Local; Turismo Regional; Direitos Sociais; Deliberação.

1. INTRODUÇÃO

O avanço dos estudos sobre a comunicação pública, em especial no Brasil, acompanha de perto o amadurecimento da democracia. O trabalho de consolidação do conceito e a sistematização tanto dos pressupostos como da pragmática da comunicação pública ainda está longe de se completar. Mas os debates em torno do tema indicam não apenas um caminho paralelo ao curso da história política mais recente do País, como também apontam para a recondução do processo democrático em outras direções. Nesse sentido, a trajetória teórica nesse campo novo da comunicação suscita diferentes proposições para a postura das instituições do Estado e para o fortalecimento da sociedade civil. Seu foco é a melhora nas relações entre esses dois planos da governança política, com resultados na realidade concreta dos cidadãos.

É a partir desse cenário que o presente texto se constrói. Seu objetivo é problematizar a relação entre comunicação pública e direitos sociais, com a compreensão de que as pessoas devem ter a oportunidade de vivenciar a cidadania nas comunidades em que estão inseridas – onde exercitam propriamente a promessa democrática. Nessa perspectiva,

[1] Trabalho apresentado no GP Comunicação e Desenvolvimento Regional e Local do XIII Encontro dos Grupos de Pesquisa em Comunicação, evento componente do XXXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

[2] Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação da ECA-USP, email patriciagil@usp.br.

pretendemos abordar a comunicação como elemento fundamental do desenvolvimento local e regional, para então debater o papel do Estado e a articulação com a sociedade civil numa esfera pública de debate (no item 2 deste texto).

Tais reflexões se assentam sobre a teoria da democracia deliberativa, articulada com uma exigente normatização da comunicação pública estatal, que vem sendo bastante pesquisada por estudiosos italianos e, mais recentemente, também por brasileiros. As referências teóricas iluminam uma análise do Programa de Regionalização do Turismo, lançado em 2013 pelo governo brasileiro, e que tem como alvo a promoção do desenvolvimento local. A crítica sobre o desenho deliberativo proposto pelo Ministério do Turismo, bem como sobre o lugar da comunicação nessa política pública, é apresentada na terceira parte deste trabalho, seguida pelas considerações finais.

2. COMUNICAÇÃO, DEMOCRACIA E DIREITOS

A natureza da comunicação pública está vinculada à fundação da democracia, na passagem para a modernidade, e com o surgimento da sociedade civil. À medida que a unidade monárquica e a estrutura feudal sofriam um processo de descentramento, com a ascensão da burguesia e a redivisão de poderes do Estado, uma emergente ordem social tomava a cena nos novos ambientes urbanos europeus do século XVIII. Esse movimento estava diretamente associado à *tomada de fala* por parte da comunidade dos cidadãos que veio a ser chamada de sociedade civil. Esse percurso filosófico é feito no já clássico *Manuale di comunicazione pubblica*, de Paolo Mancini (2008), que apresenta a relação intrínseca entre esses três conceitos – sociedade civil, democracia e comunicação pública – desde Aristóteles, passando pelos iluministas e por Hegel. É a partir deste ponto que se fundam as bases para as concepções predominantes hoje sobre comunicação e esfera pública – ideias elementares para a conformação da teoria da democracia deliberativa.

O nascimento da sociedade civil apresenta uma dimensão conflituosa, em sua essência. É nela que se forma o conjunto de questionamentos dirigidos ao Estado. São demandas e críticas originadas no âmbito da vida concreta dos cidadãos que, de forma mais ou menos organizada, se dirigem às instituições estatais para que produzam respostas e soluções (MANCINI, 2008, p. 16). A sociedade civil, portanto, se distingue tanto dos poderes econômicos quanto administrativos (HABERMAS, 2003, p.22; HABERMAS, 1995, p.40). Ela se constitui das relações cívicas entre os cidadãos e seu *cimento* é a

solidariedade entre as pessoas que se reconhecem como parte de uma mesma comunidade de direito. Ela "abrange o domínio das associações voluntárias, os movimentos sociais e outras formas de comunicação pública, como os *media*" (MAIA, 2011, p. 50).

Entre as diferentes acepções sobre sociedade, destaca-se a que se refere às associações formadas pelos indivíduos para a defesa de seus objetivos em comum (MANCINI, 2008, p. 16-17). Essa representação delineou o conceito de comunicação pública como aquela que, em sua raiz, se refere às questões de interesse público (KUNSCH, 2011), realizada por sujeitos coletivos num processo de debate público (MATOS, 2009; 2011; LÓPEZ, 2011) e orientados ao entendimento, por meio de estruturas específicas de formação da opinião e da vontade políticas (HABERMAS, 1995, p. 43). Quando um conjunto de cidadãos identifica um determinado tema que lhe concerne, coloca-o em discussão e apresenta os argumentos em defesa dessa coletividade, é a sociedade civil que se manifesta com s ciência de seus direitos.

Estudiosos das ciências sociais reportam o aquecimento da expressão da sociedade civil em diferentes momentos da história. Mais recentemente, em especial a partir dos anos 80, a decadência do Estado do bem-estar social, os conflitos econômicos e o ceticismo sobre a capacidade dos governos de solucionar as crises vigentes teriam acordado a sociedade civil novamente (MAIA, 2011, p. 47-48). Acrescentamos a esses fatores a ideia positiva de que a maior consciência de cidadania, ao lado da ampliação das arenas públicas de discussão, tornou-se também um dos mais significativos fatores de impulso da comunicação pública nos dias de hoje (MANCINI, 2008, p. 63).

A chamada segunda geração dos direitos humanos, voltada aos direitos econômicos, sociais e culturais, impulsionou os cidadãos a se apropriarem do senso de pertencimento a determinadas comunidades. Seus integrantes passaram a se reconhecer merecedores de oportunidades iguais de saúde, educação e trabalho. À medida que as pessoas tomam mais conhecimento sobre a existência e a defesa desses direitos e os trata como matéria de interesse coletivo, começam também a fomentar um debate público por meio do qual interpelam o Estado. A terceira geração dos direitos, ligada aos ideais de solidariedade e fraternidade incluiu no século XX a própria comunicação como garantia a ser assegurada aos cidadãos (HASWANI, 2013, p. 52-53).

Esses reconhecimentos fomentaram tanto a pressão argumentativa da sociedade civil em busca de seus direitos, como levaram administradores públicos em nações democraticamente maduras a normatizar legalmente os procedimentos comunicativos para

melhor regular a relação com os cidadãos. Entre essas iniciativas, é importante diferenciar três abordagens efetivas do direito à informação ainda vigentes e que formam o "complexo de cidadania" proposto por Giuseppe Sciortino (1990 apud MANCINI, 2008, p.70). Sua primeira interpretação se refere ao direito de cada pessoa ser informada sobre os atos dos governos, o que nos dirige aos conceitos de abertura e transparência das instituições estatais. Em segundo lugar, trata-se de uma comunicação mais burocrática, que permita ao cidadão simplificar o acessar aos serviços públicos. E, por último, há o direito à informação para capacitar o indivíduo a participar da vida comunitária e do exercício democrático – o que o autor italiano chama de *comunicação como incremento de sociabilidade*. No Brasil, argumentação semelhante vem sendo defendida por Peruzzo (2011). A seguir, desenvolveremos a perspectiva da ideia da informação como direito à deliberação.

2.1 Deliberação e desenvolvimento

Amartya Sen, prêmio Nobel de economia, desenvolveu originalmente ao lado de Jean Dréze, em seu *Hunger and public action*, de 1989, o conceito de *intitlement*, entendido como um conjunto de bens ou dotações que o indivíduo possui e que lhe são garantidos pela lei. Este pacote inclui bens econômicos, mas também oportunidades sociais e políticas que permitem à pessoa exercer sua liberdade e, num passo além, alterar as circunstâncias em que vive – o que, no conjunto dos cidadãos, leva ao desenvolvimento de uma localidade ou de um país. Tal abordagem remete a uma perspectiva da ideia de desenvolvimento como liberdade, que vai além da análise econômica clássica de aumento da renda, da atividade industrial de um país ou outro indicador relacionado estritamente ao mercado (SEN, 2000). Seu foco é a ampliação das capacidades das pessoas, como agentes livres para transformar as oportunidades em melhores condições de vida, o que inclui tentar influenciar as ações governamentais. Diante disso, enfatizamos a informação como um *intitlement* primordial, em especial na sociedade contemporânea, que impõe sua exigente ordem comunicacional. Ela permite uma *troca* entre informação, argumentação e pressão discursiva por políticas e ações governamentais favoráveis ao cidadão e sua comunidade.

O direito à informação e sua inclusão no *dote* particular dos cidadãos devem ser entendidos de forma ampla, para que efetivamente sejam considerados como elemento de *troca* (como um bem). Para melhor compreendermos em que medida a informação pode ganhar essa conotação, é essencial enfatizar o modelo de comunicação que efetivamente

confere essa oportunidade. Haswani (2013, p.75-87) sistematiza o processo comunicativo diferenciando a simples divulgação do dado (a partir, por exemplo, de estatísticas de saúde pública expostas à sociedade) do compartilhamento entre os agentes. No meio desse caminho, há lugar para informação (que dá forma e interpretação aos dados); para a comunicação propriamente dita, em que já se prevê a circulação de interpretações (e feedbacks) entre emissores e receptores; e para o relacionamento, que inclui a possibilidade do diálogo e do debate prolongado no tempo. Mas é no estágio mais dinâmico, o do compartilhamento, que o cidadão toma posse do seu direito à comunicação como agente político efetivo, capaz de produzir influência nas decisões orientadas ao seu interesse.

A abordagem do desenvolvimento humano e social que utilizamos aqui parte da necessidade de que os cidadãos sejam não apenas informados, como de fato tenham a oportunidade (por meio do acesso a fóruns públicos de discussão) de participar da comunicação pública e das decisões sobre os destinos de suas comunidades. Na perspectiva habermasiana, segundo Esteves (2003, p. 33), essa dinâmica de troca discursiva e intercompreensiva entre os cidadãos possui uma força emancipatória e, portanto, confere à comunicação pública uma função eminentemente política.

A visão normativa da teoria deliberativa prevê situações de igualdade entre os agentes que se comunicam numa esfera pública independente do Estado e que interagem de forma autônoma, livres de constrangimentos (HABERMAS, 2008, p. 10). Como alternativa aos modelos republicano e liberal de democracia, Habermas construiu uma proposta em que "tudo gira em torno das condições de comunicação e dos procedimentos que outorgam à formação institucionalizada da opinião e da vontade políticas sua força legitimadora" (HABERMAS, 1995, p. 45). Por isso, o modelo discursivo é radicalmente procedimentalista (BENHABIB, 1994, p. 89), o que permite a total abertura à agenda plural de movimentos sociais em busca de reconhecimento de direitos e de emancipação.

As redes associativas da sociedade civil devem encaminhar as demandas de uma maneira discursivamente normatizada a ponto de produzir o chamado *poder comunicativo.* Cabe a esse poder romper um sistema de comportas, partindo da periferia do sistema para influenciar as instituições administrativas do centro, onde são produzidas as leis e as políticas públicas. As decisões são legitimadas a partir desses fluxos comunicacionais originados na vida cotidiana (HABERMAS, 2003, p. 30-91). É exatamente esta a ideia de esfera pública, como domínio social em que o debate público ocorre: ela "finca raízes no mundo da vida por meio de sua base na sociedade civil" (GOMES, 2008, p.86).

Mas, evidentemente, as normas de participação na esfera pública exigirão dos cidadãos uma capacidade prévia de articulação racional de argumentos. Assim poderão mobilizar-se em torno de temas relevantes, identificando-os na realidade em que vivem e os processando por meio do debate (MARQUES, 2009, p.21). Habermas reconhece que o fluxo de poder baseado no discurso depende de condições elementares. Ele afirma que

> a privação social e a exclusão cultural dos cidadãos explicam o acesso seletivo a e uma participação irregular na comunicação mediada, uma vez que a colonização da esfera pública pelos imperativos do mercado conduz a uma paralisia peculiar da sociedade civil (HABERMAS, 2008, p.20).

As desigualdades de *intitlements* entre os cidadãos (materiais, cognitivos, informativos e de capacidade comunicativa) devem ser enfrentadas por uma política de desenvolvimento social e humano. Da mesma forma, a comunicação pública baseada na democracia deliberativa pode colaborar para uma perspectiva do desenvolvimento como liberdade, desde que sejam superadas as diferenças gritantes de participação no debate. Mas deve, antes de tudo, reconhecer os direitos morais pelos quais todos os cidadãos podem compor o diálogo político (BENHABIB, 2009, p.126).

Para tanto, devemos compreender o papel do Estado e do sistema político na democracia discursiva. Não se pode imaginar que, mesmo numa esfera pública igualitária, as políticas públicas e as leis sejam definidas fora do arcabouço institucional. O que a proposta habermasiana prevê é exatamente a aproximação entre as instâncias de governo e as esferas informais de discussão (MARQUES, 2009; GUGLIANO, 2004; GOMES, 2008). Neste sentido, uma perspectiva dialógica prevê que, além de procedimentos e regras, "uma teoria da deliberação pública não deveria ser satisfeita meramente através de uma seleção de condições ideais de igualdade procedimental sem referência às condições sociais nas quais esses procedimentos operam" (BOHMAN, 2009, p.40). O movimento de aproximação entre esfera pública e esferas administrativas – de maneira a empoderar a sociedade civil para a defesa de direitos e do interesse público – exige do Estado medidas de compromisso com a comunicação pública, conforme veremos no próximo item.

2.2 O papel do Estado

Para demonstrar os estágios evolutivos da comunicação pública, Rolando (2011, p. 28-29) os compara a andares de um prédio. O térreo é considerado o *balcão de informações* ao qual o cidadão recorre para obter algum acesso à burocracia estatal. No primeiro andar,

encontram-se as ações pontuais de comunicação para o apoio à utilização dos serviços públicos. As campanhas publicitárias (com foco na difusão dos atos de governo) estão localizadas no segundo andar. A *laje* acima é o espaço de algumas especialidades que já compõem a operacionalização mais ampla da gestão comunicativa. O quarto andar é aberto às massas, por meio das ações que objetivam a ampla visibilidade no sistema midiático. Em um estágio superior estão as iniciativas voltadas à democracia participativa, para a qual a comunicação social se torna a mediadora fundamental entre as instituições públicas e os contextos de vida dos cidadãos. Por fim, a *cobertura* desse prédio abriga uma comunicação com foco nas relações permanentes de reconhecimento entre a instituição e seus públicos, que partilham representações e simbolismos no contexto cultural em que estão inseridos.

É fato que a característica essencial da comunicação pública, bem como da essência da democracia, é a publicidade, aqui entendida em dois sentidos: como oposição ao segredo e, assim, ligada à ideia de transparência; e como vinculada à esfera pública, ao debate e à justificação das opiniões (SILVA, 2011; GOMES, 2008; BOHMAN, 2011). Os quatro primeiros andares do prédio de Rolando estão vinculados mais à publicidade como transparência (a partir de uma ação reativa do Estado ou ativa, como as campanhas). É só a partir do quinto piso que a esfera pública passa a ser envolvida de uma forma integradora. Para tanto, é função das estruturas administrativas prover à esfera pública canais instrutivos sobre serviços públicos, políticas de desenvolvimento e propostas em geral que afetem o bem-estar coletivo. O segundo passo da comunicação estatal preocupada em aproximar-se dos cidadãos é o de garantir a responsividade, ou seja, estabelecer uma interface de resposta aos cidadãos (SILVA, 2011, p.128-131) – o que pressupõe considerar as preferências dos grupos que se expressam perante seus representantes.

Depois da transparência e da responsividade, o terceiro e mais avançado pré-requisito de uma comunicação democrática de base deliberativa é a porosidade das instituições (SILVA, 2011, p.131-133). O Estado poroso é aquele que não apenas ouve e responde à vontade da esfera pública, como a inclui no cerne das decisões políticas. Alimentar um fluxo permanente de comunicação com a sociedade com esse propósito significa alcançar a dimensão do compartilhamento. Isso nos remete a uma reinterpretação da comunicação pública como um processo em que os cidadãos não sejam tratados "apenas como receptores da comunicação proveniente do governo e de seus poderes, mas também como produtores ativos do processo" (MATOS, 2009, p. 123).

A concretização desse ideal depende de uma reforma administrativa, nos termos defendidos por teóricos italianos especialmente a partir dos anos 90 (FACCIOLI, 2000) e com foco em duas plataformas: 1) na capacitação dos agentes do serviço público à comunicação dialógica com a sociedade e 2) na preparação de estruturas institucionais que coordenem o conjunto dessas ações dentro e fora da estrutura burocrática. Algumas palavras-chave devem orientar uma comunicação *com* os cidadãos (e não apenas *para* os cidadãos), segundo Franca Faccioli (2000, p.62-72): transparência; escuta; simplificação (para a compreensão geral das decisões políticas); participação; avaliação e correção (em caso de erros cometidos pelo governo); eficiência e eficácia (dos serviços públicos).

A necessidade de institucionalizar o percurso entre debate e decisões políticas chama a atenção de estudiosos de diferentes correntes da filosofia política (MAIA, 2011, p.65-66). A análise sobre o Programa de Regionalização do Turismo voltará a este tema.

2.3 A dimensão local

Para além das instituições, a comunicação pública com foco na defesa dos direitos e do desenvolvimento exige que os cidadãos sejam realmente atraídos para o envolvimento com a causa pública. Gugliano (2004, p. 275) sugere que um modelo participativo de democracia deve ser enriquecido a partir de diferentes canais de representação popular e de meios efetivos de deliberação pública. O autor indica espaços de discussão que incluam os representantes de governos e da sociedade civil; e que estes, a partir do resultado do debate, tenham seus entendimentos encaminhados aos órgãos estatais. A iniciativa pressupõe a boa vontade dos administradores em não só ouvir as demandas do público ou divulgar seus atos, mas em "compartilhar com a sociedade civil os espaços de poder que correspondem à esfera do Estado" (GUGLIANO, 2004, p. 276). Da mesma maneira, Aprea (2004, p. 29) avalia que a implementação de esferas de discussão aquece o fluxo comunicativo entre cidadãos e governos e impõe-se como um desafio para uma política de comunicação pública (uma tendência dos modelos atuais de projetos pró-desenvolvimento local).

Conforme argumentamos aqui, tanto a perspectiva do desenvolvimento elaborada por Amartya Sen quanto a teoria da democracia deliberativa e os fundamentos da comunicação pública valorizam as dimensões locais. Quanto mais próximos os cidadãos estiverem dos que os representam localmente, melhor serão percebidas as possibilidades de influência sobre o governo local.

Diferentes experimentos deliberativos vêm sendo testados por pesquisadores na Colômbia, Polônia, Itália, entre outros, como forma de avaliar, na prática, a efetividade dos procedimentos argumentativos previstos na teoria habermasiana (STEINER, 2012). Eles se mostram como alternativas para o encaminhamento de propostas para superar divisões sociais, políticas, étnicas e que visem à apropriação de projetos pelos públicos locais. No estudo que apresentaremos a seguir, analisamos o modelo comunicativo previsto no Programa de Regionalização do Turismo, lançado pelo governo federal brasileiro em 2013. E avaliamos especificamente a proposta de governança, segundo o fluxo de decisões, a partir das dimensões locais até a perspectiva macro (federal). A escolha do turismo como objeto de análise se justifica pelo fato de esta atividade ancorar-se necessariamente numa dimensão coletiva, que depende da colaboração de um conjunto de cidadãos. As decisões de governo sobre o foco turístico e os discursos de representação que identificam o destino (e convidam os viajantes a conhecê-lo) somente têm sentido e eficácia se os atores locais estão envolvidos com esta missão e conscientes sobre os efeitos de tais decisões sobre sua comunidade. Afinal, são ao mesmo tempo agentes dessa indústria e alvos dos benefícios sociais que o sucesso da atividade turística poderá representar em suas regiões.

3. PARTICIPAÇÃO E POLÍTICA PÚBLICA EM TURISMO NO BRASIL

O desenho das políticas públicas em turismo no Brasil é marcado pelo traço centralizador em sua origem, especialmente entre os anos 1930 e 1990. Elaboradas de maneira descendente pelo Estado, de tom cartesiano e burocrático, as diretrizes para este setor ficavam a cargo da ação governamental direta, seja por meio de repasses financeiros ou de incentivos fiscais aos investimentos privados. A importância de uma ação descentralizada começou a crescer apenas a partir de 1992, com o reconhecimento mais explícito da relevância dessa indústria para o desenvolvimento regional. É nesse ano que nasce o Plano Nacional de Turismo (Plantur), seguido pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) em 1994, com a meta de envolver a sociedade civil (ARAÚJO; TASCHNER, 2012). Note-se a relação dessa iniciativa com o processo de consolidação da democracia brasileira num viés substantivo, ou seja, com o objetivo de melhorar as condições de vida das populações locais. Os textos do Plano e do PNMT já apontavam a necessidade de instrumentalizar a gestão para garantir a participação da sociedade (especialmente da iniciativa privada – portanto, com foco mercadológico). Mas

pouca ênfase era dada aos procedimentos efetivos de promoção do debate para a formulação das ações locais e para os processos de decisão política.

O PNMT foi substituído, já durante o governo Lula, pelo Programa de Regionalização do Turismo (PRT) / Roteiros do Brasil, que buscou estruturar o desenvolvimento dessa atividade não mais a partir dos municípios, mas das regiões vocacionadas ao turismo. O objetivo da mudança foi a diversificação da oferta de destinos turísticos ao mercado, rumo ao interior do País (ARAÚJO; CÉSAR, 2012, p. 274). No primeiro semestre de 2013, a segunda versão deste programa foi lançada e é sobre seu formato que nos debruçamos neste momento.

Repaginado, o PRT manteve a abordagem territorial como seu ponto basilar, mas de forma ampliada para um conjunto de municípios que, articulados, devem proporcionar a ampliação da cadeia produtiva do turismo e a extensão de seus efeitos sobre o desenvolvimento regional (BRASIL, 2013b). Essa versão do Programa reafirma ainda o design institucional para sua coordenação – e que, a nosso ver, indica uma estrutura facilitadora tanto da participação das comunidades locais quanto da implementação organizada das decisões potencialmente coletivas. As esferas indicadas se retroalimentam, de maneira que tanto a sociedade civil deve fornecer *inputs* aos órgãos administrativos quanto estes devem fomentar a discussão aberta e dar *feedbacks* (*outputs*) aos fóruns de discussão estabelecidos no âmbito da sociedade[3]. Orientadas a partir da vivência local para a coordenação federal, as instâncias da gestão descentralizada formam o Sistema Nacional de Turismo. São elas (BRASIL, 2013a):

- No âmbito municipal – Um colegiado local fornece subsídios ao órgão municipal do turismo (secretaria, câmara técnica ou departamento);
- No âmbito regional – Devem ser formadas Instâncias de Governança Regional, integrando representantes de municípios que compõem o bloco de uma determinada cadeira turística;
- No âmbito estadual – O Fórum ou Conselho Estadual de Turismo produz recomendações e encaminha as demandas ao órgão oficial do turismo nos Estados;
- No âmbito nacional – Duas instâncias alimentam o Ministério do Turismo (MTur) para que este, num papel geral de fomento e coordenação, responda aos desafios gerais do setor. São eles o Conselho Nacional do Turismo (formado por representantes diversos do governo federal e de associações da sociedade civil – em sua imensa maioria, representando

[3] A comprovação de que essa dinâmica realmente é efetiva e cumpre as promessas de participação e colaboração entre instituições administrativas e cidadãos ainda depende de verificação empírica, o que demanda o acompanhamento de um processo mais longo de formação da opinião e da vontade públicas.

segmentos privados do mercado) e o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais do Turismo.

A diversificação dos atores na fase de implantação inicial do PRT se materializou também na formação da Rede Nacional de Regionalização, por meio da indicação dos chamados Interlocutores Estaduais do Programa (técnicos indicados pelos órgãos oficiais de turismo em cada unidade da Federação), munidos de uma missão multiplicadora dos conceitos e das estratégicas nacionais.

A estrutura prevista pelo MTur orienta-se (independentemente dos questionamentos que possamos fazer sobre a motivação neoliberal desse projeto) de baixo para cima ao envolver as dimensões locais, estabelecendo instâncias para a apresentação das demandas concretas das comunidades que devem se beneficiar dos resultados do turismo em seus municípios. Segundo o secretário Nacional de Políticas de Turismo do Ministério, Vinícius Lummertz[4], o foco do Programa de Regionalização é estruturar o turismo no território a partir de dois pontos centrais: identificação dos potenciais turísticos em cada região e captação de recursos para além da visão local isolada.

Identificamos algumas contradições entre o discurso do empoderamento local e o que, de fato, a estrutura do Programa de Regionalização provê. Em primeiro lugar, o mapa da gestão descentralizada proposta pelo MTur já estabelece, no sentido *top-down*, as metas principais a serem perseguidas pelos diferentes atores envolvidos no PRT, em todos os âmbitos. Uma frente de apoio do Ministério aos Fóruns e Conselhos Estaduais, por exemplo, é a "inserção do referencial do Plano Nacional do Turismo na agenda" desses órgãos (BRASIL, 2013a). Encontra-se aí uma afronta ao ideal deliberativo proposto na teoria democrática habermasiana, cujo princípio elementar é o não-constrangimento ao debate, seja de ordem econômica, política ou temática (BENHABIB, 2009).

Há ainda uma imposição de ordem mercadológica sobre a pauta restritiva do MTur. Ela se estabelece na própria descrição do modelo de governança do Programa de Regionalização e de Gestão Descentralizada, a partir de quatro grandes metas a serem alcançadas entre 2013 e 2016, todas referentes aos números que indicam a movimentação do mercado (217 milhões de viagens entre turistas nacionais; geração de 1,7 milhão de ocupações; 65 municípios preparados para receber turistas estrangeiros; movimento de 7,7 bilhões de dólares em divisas) (BRASIL, 2013a). A definição *a priori* dos objetivos que

[4] Vinícius Lummertz manifestou-se sobre o PRT durante o lançamento de sua versão atual em 15 de maio de 2013, durante o Encontro Nacional do Turismo, em Brasília, acompanhado por nós.

deverão orientar as ações das instituições deliberativas locais acaba por limitar o potencial emancipatório de um fluxo ascendente de decisão, em que dimensões sociais e humanas possam falar mais alto.

Aos Fóruns e Conselhos Estaduais, por sua vez, cabe uma função de vigilância e controle do foco das discussões em alinhamento com o plano nacional estabelecido pelo MTur. A macroperspectiva da política turística deve ser implantada nos estados (BRASIL, 2013a), segundo uma das funções reservadas às instâncias estaduais. Uma proposta deliberativa deveria prever exatamente o contrário.

No nível mais operacional, o programa prevê que as instâncias locais e estaduais realizem o mapeamento das demandas e as questões polêmicas que necessitem de providências *imediatas.* A visão de curto prazo aponta para o estreitamento da concepção deliberativa, que deve ser entendida como um processo duradouro e de aprendizado (MARQUES, 2009), a partir do qual uma cultura política permite à sociedade civil exercer o direito de ser informada e o direito à voz – "entendendo 'voz' como um instrumento que torna os cidadãos mais potentes (*empowerd)"* (MAIA, 2011, p.66) ou que os permite serem valorizados como pessoas morais e, portanto, capazes de contestar as regras e a agenda do debate público (BENHABIB, 2009, p. 126-128). Ao mesmo tempo, um processo de prazo mais estendido facilita a formação e a preparação de instituições de Estado verdadeiramente porosas, dentro de um espírito inovador de serviço público, conforme Faccioli (2000).

As diretrizes do novo PRT afirmam que a comunicação é um dos campos de ações denominadas estruturantes. Remete-se a ela tanto o papel da informação como o da mobilização para a participação nas instâncias de gestão descentralizada (BRASIL, 2013a, p.41). Mais especificamente, entende-se a comunicação como meio de distribuição, formação de conhecimento e administração de relacionamentos. Com foco utilitário, reconhece-se que "essas ferramentas, dinâmicas e flexíveis, assegurarão a excelência dos resultados para a estrutura de gestão, da cadeia produtiva do turismo local, regional, estadual e nacional e para os cidadãos e consumidores" (BRASIL, 2013a, p.43). Note-se o emprego da comunicação num sentido restrito se comparada à proposta de Kunsch (2012, p.340), para quem o uso das relações públicas comunitárias deveria voltar-se à intervenção social propriamente dita e à construção de espaços democráticos no segmento turístico.

Um item adicional de preocupação quanto à efetividade da proposta do MTur é sua excessiva ênfase nas instituições, sem a mesma atenção para os processos comunicativos mais amplos ou para uma agenda de demandas realmente originadas nos territórios.

Segundo Araújo e Taschner (2012, p.85), "há que se atentar para o risco de que esses novos atores, ao serem inseridos nos recém-criados fóruns decisórios, venham a participar *apenas* como avalistas de decisões que visem dar continuidade às velhas práticas".

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto, buscamos construir uma relação teórica entre conceitos e processos da comunicação pública como meio de desenvolvimento. Para tanto, elaboramos uma interpretação dos direitos e *intitlements* do indivíduo, inserindo a comunicação (como direito à informação e à voz) no centro de uma perspectiva de empoderamento do cidadão.

Os argumentos aqui apresentados conduzem à interpretação de que o modelo democrático deliberacionista se materializa numa proposta de comunicação que impele o Estado a um processo urgente de inovação. Se aplicada às políticas de desenvolvimento, a exemplo do Programa de Regionalização do Turismo do governo brasileiro, esta comunicação pode conferir não apenas transparência (no sentido de informar e prestar esclarecimentos), mas também responsividade e, especialmente, porosidade às organizações estatais. Mas, para tanto, é preciso rever o tratamento conferido à comunicação pública e a limitação de sua abrangência, permitindo que ela ultrapasse o estágio do dado ou da informação para efetivamente se confirmar como processo de compartilhamento.

Um programa de gestão participativa, como se pretende o PRT, não pode restringir-se a si mesmo e em sua própria pauta. Isto é, se sua essência é a promoção do debate e da colaboração entre os diferentes agentes envolvidos, deve-se abrir para uma proposta social integradora, no sentido de capacitar os atores concernidos ao debate, numa visão tanto informativa, como instrutiva e de exercício do poder de decisão. Tal orientação implicaria num tratamento igualitário e no respeito moral a todos os cidadãos que têm direito à comunicação e à deliberação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APREA, G. Desarrollo Humano: Necesidades y Derechos em torno a los Medios y Tecnologias de Comunicación. In: PERUZZO, C. M. K.(org.). **Vozes cidadãs:** Aspectos Teóricos e Análises de Experiências de Comunicação Popular e Sindical na América Latina. São Paulo: Angellara Editora, 2004.(Coleção Comunicação e mídia). p. 21-40.

ARAÚJO, C. M.; CÉSAR, P. A. B. Dimensão político-institucional do turismo no Brasil. In: BENI, M. C. (org.). **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão.** Desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. Barueri: Manole, 2012. p.257-281.

ARAÚJO, C. M.; TASCHNER, G. Turismo e políticas públicas no Brasil. In: BENI, M. C. (org.). **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão.** Desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. Barueri: Manole, 2012. p.69-86.

BENHABIB, S. Models of public sphere: Hannah Arendt, the liberal tradition and Jürgen Habermas. In: CALHOUN, C. (org.). **Habermas and the public sphere.** 3.ed., Cambridge: MIT Press, 1994. p.73-98.

BENHABIB, S. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, A. C. S. (org. e trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 109-141.

BOHMAN, J. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, A. C. S. (org. e trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 31-84.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Gestão Descentralizada do Turismo**. Brasília, 2013a.

BRASIL**.** Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo**: diretrizes. Brasília, 2013b.

ESTEVES, J. P. O Espaço Público Político. In: ESTEVES, J. P. **Espaço Público e Democracia:** Comunicação, Processos de Sentido e Identidade Sociais. São Leopoldo: Unisinos, 2003. p. 27-70.

FACCIOLI, F. **Comunicazione pubblica e cultura del servizio.** Modelli, attori, percorsi. Roma: Carocci Editore, 2000.

GOMES, W.; MAIA, R. C. M. **Comunicação e Democracia**: problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008. (Coleção Comunicação).

GUGLIANO, A. A. Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas**, Porto Alegre, n.2, p. 257-283, Jul./Dez. 2004.

HABERMAS, J. Comunicação política na sociedade miditática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. Tradução: Ângela Cristina Salgueiro Marques. **Líbero**, São Paulo, ano XI, n. 21, p. 9-22, Jun. 2008.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. II.

HABERMAS, J. Três Modelos Normativos de Democracia. **Lua Nova**, São Paulo, v.36, 1995, p.39-53.

HASWANI, M. F. **Comunicação Pública.** Bases e abrangências. São Paulo: Saraiva, 2013.

KUNSCH, M. M. K. Comunicação pública a serviço da sociedade e do cidadão. In: KUNSCH, M. M. K. **Comunicação pública, sociedade e cidadania.** São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. (Série Pensamento e Prática), vol.4, p.13-19.

KUNSCH, M. M. K. Relações públicas comunitárias nos processos de gestão das atividades turísticas. In: BENI, M. C. (org.). **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão.** Desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. Barueri: Manole, 2012, p.331-344.

LÓPEZ, J. C. J. *Advocacy:* uma estratégia de comunicação pública. In: KUNSCH, M. M. K. (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania.** São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. (Série Pensamento e Prática), vol.4, p. 61-80.

MAIA, R. C. M. Internet e esfera civil: Limites e alcances da participação política. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A.(orgs.). **Internet e Participação Política no Brasil.** Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 47-91.

MANCINI, P. **Manuale di comunicazione pubblica.** 5.ed. Roma-Bari: Editori Laterza, 2008.

MARQUES, A. C. S. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: MARQUES, A. C. S. (org. e trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009, p. 11-28.

MATOS, H. **Capital social e comunicação.** Interfaces e articulações. São Paulo: Summus, 2009.

MATOS, H. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSCH, M. M. K.(org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania.** São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. (Série Pensamento e Prática), vol.4, p. 39-59.

MATOS, H. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, J. (org.). **Comunicação Pública:** Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. São Paulo: Atlas, 2009, p. 47-58.

OLIVEIRA, M. J. C. Comunicação Pública. Campinas: Alínea, 2004.

PERUZZO, C. M. K. Movimentos sociais, cidadania e o direito à comunicação comunitária nas políticas públicas. In: MARQUES, A.; MATOS, H.. **Comunicação e política:** Capital social, reconhecimento e deliberação pública. São Paulo: Summus, 2011, p. 149-165.

ROLANDO, S. A dinâmica evolutiva da comunicação pública. In: KUNSCH, M. M. K. **Comunicação pública, sociedade e cidadania.** São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. (Série Pensamento e Prática), vol.4, p. 23-37.

SEN, A. **Desenvolvimento e Liberdade.** Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, S. P. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (orgs.). **Internet e Participação Política no Brasil.** Porto Alegre: Sulina, 2011, p.47-91.

STEINER, J. **The foundations of Deliberative Democracy**: Empirical research and normative implications . New York: Cambridge University Press, 2012.