

TURISMO SOCIAL NA ARGENTINA: POLÍTICAS PÚBLICAS, PRÁTICAS PRIVADAS *

Erica Schenkel **

Resumo: O primeiro peronismo (1943-1955) cristalizou o turismo social na agenda pública argentina como uma medida distributiva, tendendo a reduzir a desigualdade no acesso ao lazer. Como um caso sem precedentes na América, o Estado tornou-se o principal promotor e articulador do turismo social. O golpe de estado de 1955 interrompeu todas essas iniciativas, dando origem a uma reconversão da questão como política pública. Além das sucessivas alternâncias de governo que circunscrevem isso há mais de meio século, o período apresenta uma linha de continuidade centrada no declínio da política de turismo social, para nunca mais repetir o desenvolvimento alcançado nos anos cinquenta. Do ponto de vista da análise de políticas, a pesquisa analisa este último período que estabelece as bases do atual sistema de turismo social argentino, abordando-o como parte de um processo histórico.

Palabras-chave: Política turística. Turismo social. Argentina.

SOCIAL TOURISM IN ARGENTINA: PUBLIC POLICIES,
PRIVATE PRACTICES

Abstract: The First Peronism (1943-1955) incorporated social tourism into the Argentine public agenda as a distributive policy, aimed at reducing inequity in access to leisure. As an unprecedented case in America, the State was the main promoter and articulator of social tourism. The coup d'état of 1955 interrupted all these initiatives, initiating a reconversion of the policy of social tourism. Beyond the successive alternations of government that have circumscribed this more than half a century, the period presents a line of continuity centered in the decline of the politics of social tourism, to never repeat the development reached in the fifties. From the perspective of policy analysis, the research analyzes this last period that gives rise to the foundations of the current system of social tourism, addressing it as part of a historical process.

Key words: Tourism policy. Social tourism. Argentina.

EL TURISMO SOCIAL EN ARGENTINA: POLÍTICAS
PÚBLICAS, PRÁCTICAS PRIVADAS

Resumen: El Primer Peronismo (1943-1955) cristalizó el turismo social en la agenda pública argentina como medida distributiva, tendiente a disminuir la inequidad en el acceso al ocio. Como un caso inédito en América, el Estado se convirtió en el principal promotor y articulador del turismo social. El golpe de Estado de 1955 interrumpió todas estas iniciativas, dando inicio a una reconversión de la cuestión como política pública. Más allá de las sucesivas alternancias de gobierno que circunscribieron este más de medio siglo, el período presenta una línea de continuidad centrada en el declive de la política de turismo social, para nunca repetir el desarrollo alcanzado en los años cincuenta. Desde el enfoque del análisis de políticas, la investigación analiza este último período que sienta las bases del sistema actual de turismo social argentino, abordando el mismo como parte de un proceso histórico.

Palabras clave: Política turística; Turismo social; Argentina.



Licenciada por *Creative Commons*
Atribuição Não Comercial / Sem
Derivações/ 4.0 / Internacional

* Esta é uma versão ampliada e revisada pelo autor do texto originalmente publicado como: Schenkel, E. La Desarticulación de la Política Argentina de Turismo Social de Medios del Siglo XX. *Revista Anais Brasileiros de Estudos Turísticos / ABET*, v.7, n.2, p.50 – 64, Maio/Ago., 2017. Texto traduzido do original, com a permissão do autor, por Gabriel Oliveira e Thiago Duarte Pimentel. Revisão técnica: Thiago Duarte Pimentel.

** Docente de la Universidad Nacional del Sur (UNS) e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina. Doctora en Ciencias Sociales con mención en Ciencias Políticas y Administración Pública (UNCUYO). Posdoctora en Ciencias Humanas y Sociales (UBA). Miembro de la Alianza para la Formación y la Investigación en Turismo Social de la OITS (Bélgica) y del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset (España). Desarrolla como línea de investigación el abordaje de la política turística y el turismo social en Latinoamérica. Sus temas de investigación son el análisis del turismo en sus aspectos políticos y socio-económicos. [erica.schenkel@uns.edu.ar]

1. INTRODUÇÃO

As políticas constituem respostas institucionais a estados considerados problemáticos, que se desenvolvem num contexto social, político e econômico em permanente transformação, para "desencadear um conjunto de tensões e conflitos existentes na sociedade" (Medellín, 2006:129). Agora sim, que exigências sociais transcendem os problemas públicos? Como nenhuma sociedade tem capacidade ou recursos para satisfazer todas as suas necessidades, apenas algumas das exigências conseguem ser incorporadas na agenda, enquanto outras permanecem bloqueadas (Oszlak & O'Donnell, 1995; Ortega & Ruíz, 2006; Subirats et al., 2008). Real Dato (2006) salienta que um problema só chega ao conhecimento do governo quando há atores interessados em promovê-lo, quando a procura é definida de acordo com as suas preferências ou quando é suficientemente grave para exigir uma intervenção, e quando há apoio dentro do sistema político para lidar com ele.

Isto aconteceu com o turismo social há mais de um século. O surgimento do turismo social como um problema público foi uma consequência especialmente das novas estruturas sociais que emergiram da industrialização. Foi o produto do conflito, da luta entre classes, do reconhecimento das férias como parte das exigências que as classes trabalhadoras tinham forjado. A proclamação do direito a férias anuais pagas significava a disponibilidade de tempo livre para a maioria, mas esta conquista laboral não implicava a sua efetiva inclusão nas práticas recreativas e turísticas, devido à sua impossibilidade econômica e inexperiência para as praticar.

As primeiras ações na área foram promovidas em países com regimes socialistas ou economias planejadas, uma vez que os direitos laborais foram alcançados. Estados com governos liberais adotaram-nos mais tarde, após a crise dos anos 30, especialmente no final da Segunda Guerra Mundial (Lanquar, 1984; Hughes, 1991; Higgins-Desbiolles, 2006).

A Europa foi o epicentro destas primeiras iniciativas, começando pelos Estados com mandatos autoritários e democráticos, que instituíram o turismo como uma necessidade social no quadro das políticas de bem-estar. Na Itália fascista, foram promovidas férias escolares para os trabalhadores, encorajados pela Ópera Nazionale Dopolavoro; e na Alemanha nazi,

o turismo social foi promovido como meio de imbuir a população de nacionalismo, através da Kraft durch Freude. Na França, o mesmo aconteceu com as políticas de lazer da Frente Popular Francesa, que criou o Ministère des Loisirs; na Bélgica, foi promovido um organismo de promoção do turismo social, que encorajou a criação de centros de férias, associações e organismos específicos; e na Suíça, a partir da caixa de poupança para viagens de férias (Escorihuela, 1971; Muñiz, 2001).

Durante esta fase, o trabalho do movimento operário, a começar pelos sindicatos e partidos políticos, foi central como grupo de interesse, obrigando os Estados a institucionalizar férias pagas e a promover os primeiros programas de turismo social; também, através da construção das suas próprias infraestruturas turísticas e da criação de movimentos associativos, cooperativos e mutualistas específicos. Embora a primeira proclamação internacional de férias pagas tenha sido a 52ª Convenção da Organização Internacional do Trabalho (1936), os Estados começaram a assinar acordos parciais após o fim da Primeira Guerra Mundial, devido à intensa pressão laboral.

A Argentina estava na linha da frente da América Latina. Com a chegada do Perón ao poder (1943), o Estado assumiu um papel de promotor na área, para promover uma série de ações destinadas a facilitar o acesso dos trabalhadores ao turismo e outras medidas estruturais que, embora não surgissem no âmbito do turismo, foram decisivas para lhes proporcionar tempo e recursos financeiros disponíveis. A retórica peronista na arena do lazer e do turismo foi acompanhada de características sociais, o que significou a mobilização dos trabalhadores e a consciência de classe. A atribuição de recursos, a sanção de regulamentos, a implantação de infraestruturas estatais, o tratamento nos meios de comunicação governamentais e a avaliação social de uma questão em grande parte desconhecida, refletem o aparecimento do turismo social na agenda pública argentina.

O golpe de Estado de 1955 interrompeu todas as iniciativas identificadas com o Partido Justicialista com o intuito de "desespiritualizar" a sociedade argentina. Isto incluiu um extenso período de proscrição do peronismo, no qual os governos militar e civil se alternaram, com base no "regime semidemocrático" (Cavarozzi, 1983). A partir daí, iniciou-se um período de bloqueio e reconversão do turismo social, que estava ligado à elevada instabilidade do sistema democrático.

Após a invalidação dos regulamentos, a transferência de recursos para províncias, sindicatos e indivíduos, o sistema estatal de turismo social foi progressivamente desmantelado, para nunca mais voltar ao desenvolvimento das décadas de 1940 e 1950. Embora o regresso da democracia em 1983 tenha significado a reinserção definitiva do turismo social na agenda pública, uma série de elementos estruturais explica o lugar secundário que começou a ocupar nas políticas setoriais.

O objetivo deste artigo é investigar a problematização do Turismo Social como questão pública na Argentina, desde a sua incorporação na agenda, em meados do século XX, até à reformulação que continua na fase presente, quando vai ao encontro de novas necessidades do Estado.

A análise é estruturada em três fases: (1) a emergência do Turismo Social como política pública (1943-1955), circunscrita pelo peronismo clássico; (2) um período de grande instabilidade (1955-1983), em que o Turismo Social adquiriu uma **posição itinerante** na agenda governamental, associada à alternância entre ditaduras e governos democráticos; (3) um período de reconversão (desde 1983), após o regresso da democracia, o que implica uma reformulação do Turismo Social como questão pública, a fim de ocupar uma **posição subordinada** entre as políticas da área.

Compreendendo tais políticas como um processo social, o estudo reflete o valor analítico de contemplar os fatores extrínsecos que lhe dão significado e conteúdo político. A análise permite-nos identificar os elementos que estabelecem as bases do atual sistema de turismo social argentino, abordando-o como parte de um processo histórico.

A investigação analisa a evolução da política de Turismo Social no século passado, associada às diferentes funções que o governo assumiu na matéria, a instabilidade do sistema político, as crises económicas recorrentes e as transformações nos padrões que condicionam a tomada de decisões.

Esta análise descreve como o turismo social, capaz de ocupar uma **posição preponderante** entre as políticas setoriais, contemporânea à institucionalização da área e à promoção dos instrumentos que lançaram as bases para o desenvolvimento do sistema turístico argentino, acaba por transferir parte dos recursos afetados para a promoção das chegadas internacionais.

2. A ORIGEM DA POLÍTICA DE TURISMO SOCIAL NA ARGENTINA

Ao mesmo tempo que as primeiras iniciativas europeias, Juan Domingo Perón reconheceu o tempo livre e o lazer como uma área chave para a intervenção do Estado e o desenvolvimento das políticas públicas. Desde a sua chegada ao Ministério do Trabalho e da Segurança Social (1943), o turismo social fazia parte das reivindicações proclamadas no discurso oficial. Como um caso sem precedentes na América, o Estado tornou-se o principal promotor e articulador deste tipo de iniciativa, afetando pela primeira vez recursos específicos na área. A política estatal de turismo social adquiriu uma magnitude e visibilidade que não se repetiu em nenhum outro período da história argentina. A questão atingiu uma posição preponderante na zona turística, que durou até ao último quartel do século XX.

Até então, o interesse do governo pelo turismo tinha sido limitado a uma base territorial, motivado pela necessidade de consolidar um Estado nacional incipiente com extensos territórios despovoados. Neste contexto, a atividade turística foi inserida na agenda pública argentina associada à política de proteção ambiental, como seguradora da soberania nacional.

Com a origem de um processo de industrialização com promoção social nos anos 30, organizações cristãs e leigas, empresas ferroviárias e sindicatos com influência europeia, começaram a imitar as primeiras ações de Turismo Social que estavam a ser desenvolvidas no Velho Continente, alargando campos de férias, centros recreativos e alojamentos com o objetivo de promover práticas recreativas e turísticas entre os seus afiliados, empregados e seguidores.

O Estado limitou-se a acompanhar indiretamente estas iniciativas, controlando e regulando as atividades comerciais de lazer, alargando a rede rodoviária, implementando políticas de equipamento urbano e, em casos específicos, facilitando o seu desenvolvimento com financiamento (Scarzanella, 1998).

Só depois do primeiro peronismo estas ações foram regularizadas e alargadas a todo o território nacional, definindo a desigualdade no acesso ao lazer como um problema público. O gozo do tempo livre foi associado a um dos três pilares do governo, a justiça social. O primeiro peronismo (1943-1955) consolidou

o processo iniciado nos anos trinta, classificado pelos autores Torre & Pastoriza (2002) como "democratização do bem-estar", a partir do qual os direitos básicos foram transferidos para os estratos populares e a sua ascensão social foi promovida através da redistribuição do rendimento nacional.

Este processo de expansão de direitos incluiu tanto os que se referem às necessidades mais básicas, tais como habitação, reforma, saúde e educação; como os outros, considerados até agora exclusivos de uma minoria, entre os quais os ligados ao lazer, tais como a participação em eventos desportivos e musicais, cinemas e o desenvolvimento de práticas turísticas.

A iniciativa foi incluída entre as medidas de procura, associadas às necessidades de horas de trabalho limitadas, férias pagas e melhorias salariais. Perón planejava "[...] levar um milhão de trabalhadores com as suas famílias para as montanhas ou para o mar, para os alojar e alimentar por um preço muito modesto, o que poderia representar uma poupança de alguns pesos do seu salário durante o ano" (Perón, 9 de abril de 1945). Esta previsão, que a princípio parece distante, acabou por ser bastante próxima do impacto das iniciativas: Pastoriza e Torre (1999) assinalam que na época de Verão do início dos anos 50 apenas meio milhão de visitantes chegaram a Mar del Plata.

No 2º Plano Quinquenal (lei 14184/54, XXX.E.1) o turismo foi uma das dez prioridades exclusivas destacadas. Previu a atribuição de m\$ 20.000.000 (pesos, moeda nacional vinte milhões) à área, cerca de 1,5% do orçamento atribuído à Ação Social. Os recursos foram especificamente atribuídos com o objetivo de empreender ações de natureza redistributiva, que contribuiriam para os três pilares do governo: justiça social, independência económica e soberania política (Gabinete do Presidente, 1953).

O governo peronista articulou uma série de ações específicas destinadas a facilitar o acesso dos trabalhadores ao turismo e outras ações estruturais, que, embora não surgissem no âmbito do turismo, foram decisivas para proporcionar tempo de descanso e recursos na maioria social (Figura 1).

Entre estas últimas, destacam-se as medidas distributivas, tais como salários básicos, mínimos e vivos, salários anuais complementares, salários

familiares, sistemas de negociação coletiva, pleno emprego, férias pagas, pensões de velhice, compensações por despedimentos, que melhoraram consideravelmente as condições socioeconómicas dos sectores populares.

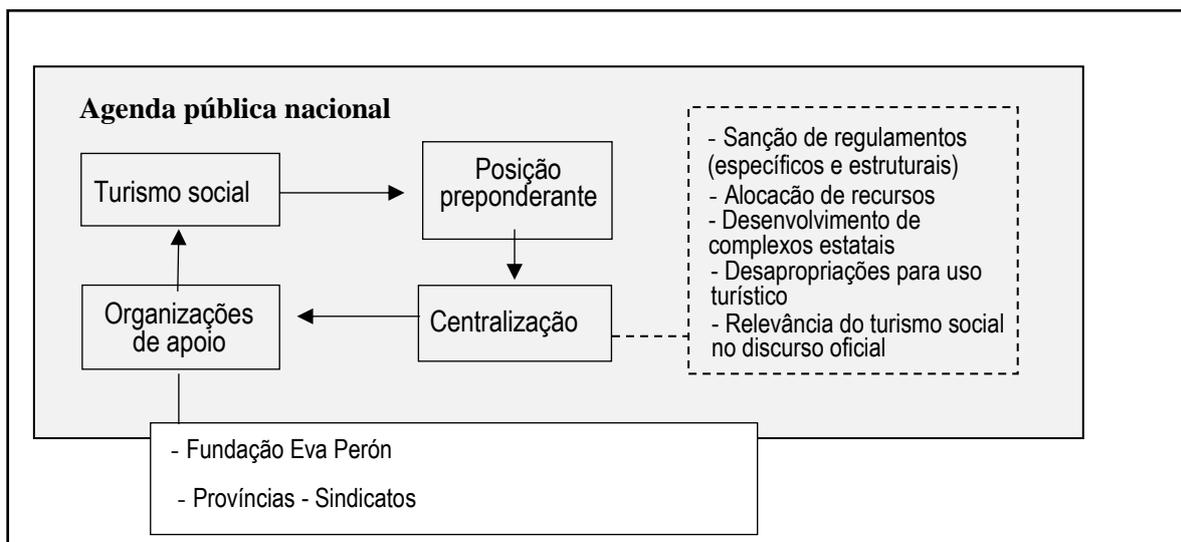
A regulamentação ligada ao descanso, entretanto, permitiu a disponibilidade de tempo livre nestes sectores. Perón (1945, 9 de abril) declarou que: "cada homem deve ter o descanso diário necessário para repor as suas forças, o descanso semanal necessário para repor o seu espírito e o descanso anual necessário, para repor a força do corpo e da alma".

Para além do descanso de domingo e sábado, o dia limitado de oito horas por dia e as novas festividades que foram incorporadas no calendário nacional, tais como 1 e 6 de Janeiro, segunda-feira e terça-feira de Carnaval, quinta-feira e sexta-feira de Semana Santa, 1 e 25 de Maio, 20 de Junho, 9 e 26 de Julho, 12 e 17 de Agosto, 11 e 21 de Setembro, 12 e 17 de Outubro, 1 e 2 de Novembro, 8, 24 e 31 de Dezembro e os feriados específicos para cada categoria profissional foram acrescentados.

Dentro destes regulamentos, destaca-se o Decreto n.º 1740/45, que estendeu o direito a férias anuais remuneradas com remuneração a todos os trabalhadores e empregados argentinos numa relação de dependência. Uma análise da lista de ratificações da Convenção de Férias pagas (OIT, 1936) mostra que a Argentina foi o terceiro país latino-americano a assiná-la (em 1950), depois do México e do Brasil, que a tinham assinado em 1938 (OIT, ILOLEX. Ratificações da Convenção 52).

A este conjunto de ações juntaram-se outras no campo do turismo, tais como a expansão das infraestruturas de comunicações entre as principais cidades e destinos do país, a estruturação hierárquica da agência nacional de turismo, descontos nas tarifas de transporte, controlo estatal dos preços no alojamento, alimentação e serviços de lazer, a organização de programas de turismo total ou parcialmente subsidiados, a criação de campos de férias e centros recreativos, a atribuição de recursos específicos para programas de turismo social e a compra, construção e aluguer de hotéis para proporcionar alojamento.

Figura 1. Origem e consolidação da política de turismo social (1943-1955).



Fonte: Schenkel (2017).

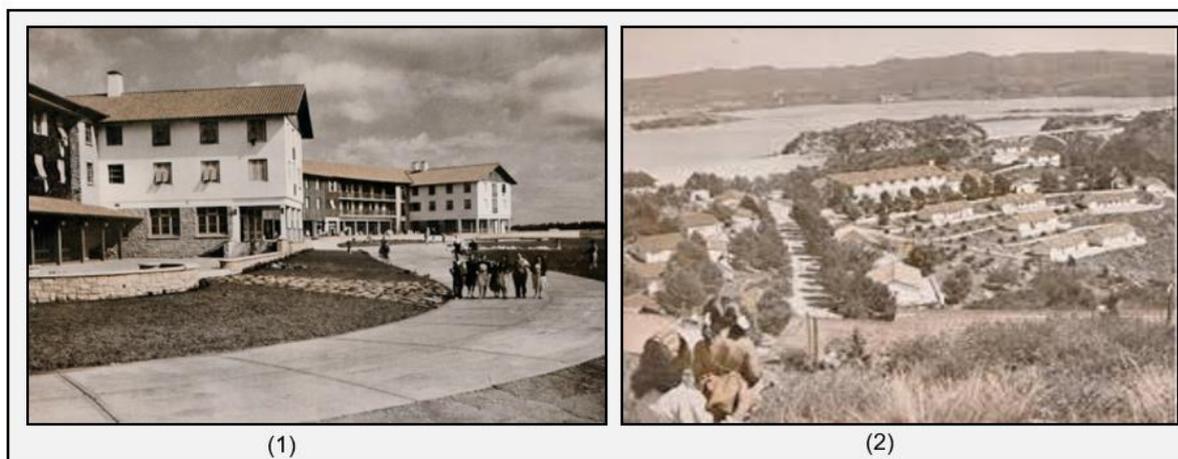
Também foi promovido o desenvolvimento de alojamentos privados para uso turístico. Ao abrigo da Lei Nacional de Empréstimo Hoteleiro e da Lei de Propriedade Horizontal (1948), associações sindicais e indivíduos puderam construir hotéis e instalações turísticas ou alugar ou comprar os seus próprios apartamentos nos principais destinos do país, respectivamente.

Durante este período, o Estado começou a gerir uma vasta gama de hotéis, incluindo o alojamento de empresas britânicas (com a nacionalização dos caminhos-de-ferro), os estabelecimentos dependentes dos antigos Parques Nacionais e outros transferidos pelas províncias.

Expropriações foram também feitas a indivíduos, hotéis, terrenos, ranchos e vilas em áreas de atracção turística foram disponibilizadas para a promoção do turismo social.

Com base nesta estrutura de alojamento e com novos edifícios construídos pelo Ministério de Obras Públicas, o Estado criou um sistema de campos de férias nos principais centros turísticos do país, sendo os mais importantes Ezeiza (Buenos Aires), Puente del Inca (Mendoza), Embalse (Córdoba) e Chapadmalal (Mar del Plata). Estes últimos eram as principais estâncias estatais para uso turístico e hoje em dia continuam a apoiar o sistema de turismo social argentino (Figura 2).

Figura 2. Aldeias de férias Chapadmalal (1) e Embalse (2).



Fonte: Instituto Nacional Juan Domingo Perón (2014).

O Decreto-Lei 33302/45 sobre o salário anual mínimo, básico e suplementar foi o emblema da política peronista de turismo social. Com o objetivo de "elevar" o nível de vida das classes trabalhadoras, incluiu o lazer ativo entre as necessidades básicas, definindo o salário mínimo de vida como "a remuneração do trabalho que permite assegurar em cada área, para o trabalhador e para a sua família, alimentação adequada, habitação higiénica, vestuário, educação das crianças, cuidados de saúde, transporte ou mobilidade, assistência social, férias e lazer" (art. 18º).

O regulamento determinou que 3% do prémio, derivado de uma contribuição de 5% do salário anual suplementar que o empregador tinha de depositar no Instituto Nacional de Remuneração (podendo reter 2% do pagamento ao empregado), seria destinado à promoção do turismo social entre os trabalhadores e as suas famílias, contribuindo para várias especificidades: atender às despesas dos campos de férias e locais de descanso; facilitar as estadias e o usufruto dos benefícios, baixando os preços de transporte e outras despesas relacionadas e disponibilizando os meios necessários; adquirir terrenos, adquirir, construir, ampliar e remodelar edifícios, bem como todo o mobiliário necessário ao seu funcionamento; acordar subsídios e atender aos serviços financeiros dos empréstimos destinados a esse fim.

O Decreto-Lei permitiu ao Instituto Nacional de Remuneração arrendar o aluguer ou administração dos estabelecimentos adquiridos pelo Estado para fins turísticos aos sindicatos, que desempenharam um papel proeminente nesta política peronista. Numa segunda fase, com a Lei 13.992/50, as ações de Turismo Social que o Instituto reuniu foram transferidas para a Fundação Eva Perón (FEP), e os recursos, unidades turísticas e outros elementos específicos foram centralizados. O regulamento determinou que o Fundo do Turismo Social, constituído por 3% da dedução estabelecida para o bônus de Natal, deveria ser depositado diretamente na Fundação.

Com base neste andaime de medidas, a política de Turismo Social conseguiu incorporar nas práticas turísticas sectores sociais que historicamente tinham sido privados do seu usufruto (Schenkel, 2015). Os modestos custos das propostas oficiais, que em muitos casos reuniram todos os serviços turísticos totalmente subsidiados, bem como a articulação com a Fundação Eva Perón, que permitiu incluir os grupos excluídos da estrutura sindical, tornaram possível que parte dos sectores da classe trabalhadora, marginalizados destas

práticas por causa dos seus rendimentos, participasse e, em muitos casos, tivesse acesso ao turismo pela primeira vez.

Entre os contingentes de beneficiários, há um grupo de empregados comerciais que viajaram para Necochea no Verão de 1949. Um jornal local relata em pormenor a chegada destes viajantes, salientando o valor simbólico excepcional que a experiência tinha para os visitantes, a grande maioria dos quais tinha visto o mar pela primeira vez: "a estadia transformou-se num magnífico período de lazer e descanso que, juntamente com as reminiscências de momentos passados [...] perdurará por muito tempo na sua memória" (El Atlántico, 9 de Fevereiro de 1949:3). Os trabalhadores expressaram a sua grande satisfação com a viagem que tinham feito, afirmando sentir-se "em glória", e finalmente afirmando: "devemos isto ao Perón, Evita e Mercante", dando conta da identificação que estes planos tinham com o partido peronista.

Outro testemunho opta por destacar a novidade da experiência: "até então, quem estava a fazer turismo? Nem 10% da população, nem 5", refletindo um "antes" e "depois" da chegada do peronismo ao poder (UNS Memory Archive, 2011).

Estas avaliações mostram o importante papel político que o turismo social desempenhou no peronismo inicial. Isto foi identificado como um emblema das conquistas alcançadas "a partir" da explosão de Perón na vida política. Começou mesmo a ocupar um lugar central nos atos oficiais, entre as bandeiras do partido pode ler-se: Turismo Social. Os seus beneficiários. Presente (Figura 3).

Figura 3. Turismo social entre as bandeiras peronistas



Fonte: Arquivo Geral da Nação (Nuestro Siglo, 1985).

A dicotomia temporal entre o passado dos privilégios e a etapa assistencialista peronista permaneceu embutida na memória coletiva dos trabalhadores, associada a sentimentos de orgulho, prestígio e dignidade, a fim de identificar estes sectores com o peronismo (Pastoriza e Torre, 1999).

Neste ponto, algumas das análises tendem a destacar a função de cooptação social assumida pelo turismo social peronista (Luna, 1984; Scarzanella, 1998; Capanegra, 2006). Scarzanella (1998) argumenta que a partir desta iniciativa o governo soube "montar" um ambiente festivo, criando um vínculo de pertença; disseminar uma mensagem ideológica, através de um canal inovador; organizar e controlar as massas na esfera do espaço privado; e alargar o seu consenso social.

Contudo, para além do uso político envolvido em qualquer decisão governamental, a identificação dos trabalhadores com Peronismo não pode ser reduzida a um simples feito de propaganda. Com base na linha de argumentação de James (2010), a retórica peronista em muitos aspectos, como aconteceu na arena do tempo livre e do lazer, foi acompanhada por concretizações sociais que significaram a mobilização dos trabalhadores e a consciência de classe. Estes sectores não são considerados como uma "massa disponível" (Germani, 1962), passiva para ser manipulada, mas um sector que, racional ou emocionalmente, decidiu aderir a um governo a partir das melhorias sociais alcançadas, entre as quais, o acesso ao lazer, ocupava um lugar de destaque.

Para além da retórica, a atribuição de recursos económicos, a sanção de regulamentos específicos, a implantação de infraestruturas estatais, a consideração dada nos meios de comunicação social e a ampla apreciação social de uma questão até agora marginal, refletem o aparecimento do turismo social na agenda

pública, constituindo um momento paradigmático na história argentina.

3. POLÍTICA DE TURISMO SOCIAL DESDE A "REVOLUÇÃO DE LIBERTAÇÃO"

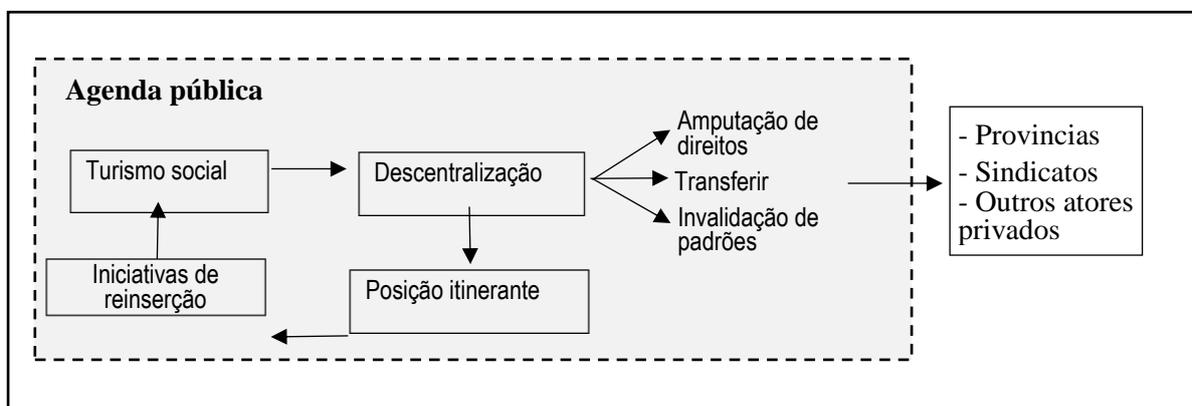
O golpe de Estado de 1955 interrompeu as iniciativas identificadas com o partido Justicialista para iniciar um período de bloqueio e reconversão do turismo social na agenda governamental, o que estará associado à elevada instabilidade do sistema democrático. Após a invalidação dos regulamentos e a transferência de recursos para as províncias, sindicatos e sector privado, o sistema estatal de turismo social foi progressivamente desmantelado, para nunca mais repetir o desenvolvimento alcançado na década de 1950.

A partir do Decreto 11992/56, as Unidades Turísticas Chapadmalal, Embalse e Alta Montanha, dependentes da Fundação Eva Perón, foram temporariamente colocadas sob a jurisdição do Ministério das Finanças, com o objetivo de "regularizar" a prestação de serviços sociais, através de "organismos administrativos competentes" que permitissem satisfazer os "fins para os quais foram criadas".

Alguns meses mais tarde, as liquidações foram transferidas para a Direção Geral de Bens Imóveis a fim de se proceder a uma reestruturação do sistema "deficitário" em vigor; bem como os bens imóveis, móveis, semimóveis e de consumo, o pessoal afetado e cada um dos elementos que constituíam o departamento de turismo da antiga Fundação (decreto 17.800/56).

Desde então, o turismo social passou por ciclos de bloqueio e ativação pendular, entre períodos de ditaduras e governos democráticos, até ao regresso da democracia em 1983 (Figura 4).

Figura 4. Desarticulação do sistema estadual de turismo social (1955-1983).



Fonte: Schenkel (2017).

Os diferentes interregnos democráticos tentaram reinserir o turismo social na agenda governamental, começando com o sistema de campos de férias que tinha sido estabelecido pelos Peronistas, especialmente com as Unidades de Reservatório e Chapadmalal, no entanto, os golpes de Estado recorrentes limitaram estas iniciativas.

O Presidente Arturo Frondizi criou um órgão específico, a Seção de Turismo Social, dentro da Direção Nacional de Turismo, para promover e organizar o turismo social para professores, empregados, reformados, pensionistas, trabalhadores, estudantes e trabalhadores independentes. A sanção da primeira Lei Nacional do Turismo (14574/58) e do seu decreto regulamentar (9468/61), destaca o "turismo educativo e social" entre as tipologias do turismo, tendendo a assegurar a valorização, o incentivo e a utilização dos recursos turísticos, colocando-os ao serviço da saúde física e mental da população e da economia do país.

A Seção de Turismo Social centralizou várias ações específicas: promoção e gestão de créditos turísticos a serem pagos mensalmente com descontos salariais; gestão de tarifas baixas nos serviços de transporte e alojamento; formalização de ligações com organizações sindicais para coordenar ações; promoção de uma "poupança turística familiar" para a realização de práticas turísticas; organização de congressos de turismo social para favorecer o seu desenvolvimento; promoção de acordos com províncias e municípios para reforçar estes fluxos turísticos; incentivo e apoio a campos de férias, spas, campos desportivos e recreativos e outros estabelecimentos destinados ao "turismo econômico" em áreas de interesse turístico; organização e implementação de excursões de baixo custo; e promoção do turismo social internacional (Lei 14574/58, Art. 14).

O novo golpe de Estado pôs um fim a todos estes projetos. A autoproclamada "Revolução Argentina" cancelou a Seção de Turismo Social, transferindo as ações ligadas à Secretaria de Promoção e Assistência da Comunidade no âmbito do Ministério da Previdência Social (Lei 17271/67), e revogou os artigos da Lei do Turismo destinados ao Turismo Social (Lei 17618/68); para finalmente interromper todos os programas oficiais, argumentando o saldo deficitário e a falta de eficiência nos benefícios. A partir do decreto 18169/69, autorizou a transferência para províncias de

alojamentos que tinham sido expropriados em 1948: o Hotel Nacional de Turismo "Catamarca" e o Hotel Nacional de Turismo "Ancasti" e "Andalgalá", à província de Catamarca; o Hotel Nacional de Turismo "Villa de Soto", à província de Córdoba; o Hotel Nacional de Turismo "Corrientes" e "Paso de los Libres", à província de Corrientes; o Hotel Nacional de Turismo "La Rioja", à província de La Rioja; e o Hotel Nacional de Turismo "San Luis", à província de San Luis.

Esta retração estatal foi aprofundada por uma série de concessões concedidas aos sindicatos, que progressivamente se tornaram os atores centrais do sistema de turismo social argentino. A Lei das Associações Profissionais (Lei 14455/58), promulgada por Frondizi, que tinha regulado as ações dos sindicatos, isentando-os do pagamento de qualquer taxa ou imposto, foi complementada pela Lei das Obras Sociais (18610/70), que aumentou os seus recursos econômicos e tornou obrigatória a sua adesão aos serviços sociais e assistenciais. Estas medidas levaram à propagação de hotéis, colônias e complexos sindicais nos principais destinos turísticos nacionais, especialmente em Córdoba e Mar del Plata, até meados da década de 1970 (Pastoriza, 2002).

Com o regresso do peronismo ao governo, a área foi dotada de uma nova hierarquia, com a criação da Subsecretaria de Turismo Social, que dependia da Secretaria de Estado do Desporto e Turismo do Ministério do Bem-Estar Social (Decretos 339/73 e 1391/74). Entre as suas várias ações, vale a pena mencionar a promoção do Turismo Social com especial ênfase em grupos sem cobertura social, a promoção da construção de hotéis e pousadas a partir dos seus próprios recursos e a execução de importantes obras de infraestrutura nas Unidades Turísticas, incluindo a construção de um centro desportivo em Embalse (1973), o que permitiu o relançamento dos torneios desportivos de Evita.

Com o último golpe de Estado, a área foi novamente relegada para a Direção Geral, adstrita à Subsecretaria de Desporto e Recreio do Secretariado da Acção Social (decreto 2697/78), sendo relegada para esse departamento por ocasião do Campeonato Mundial de Futebol (1978). O autointitulado "Processo de Reorganização Nacional" revogou o Decreto 1391/74 em todos os assuntos relacionados com o Turismo Social e as suas unidades dependentes, e finalmente cancelou o histórico Fundo de Turismo Social criado nos primeiros governos do Perón, que tinha conseguido resistir a várias investidas. No final dos

anos 70, o então Ministro da Economia, José Alfredo Martínez de Hoz, decidiu incluir este fundo no IVA, o que implica uma perda irremediável para o desenvolvimento do turismo social no país.

4. A DESVALORIZAÇÃO DO TURISMO SOCIAL NA AGENDA SETORIAL

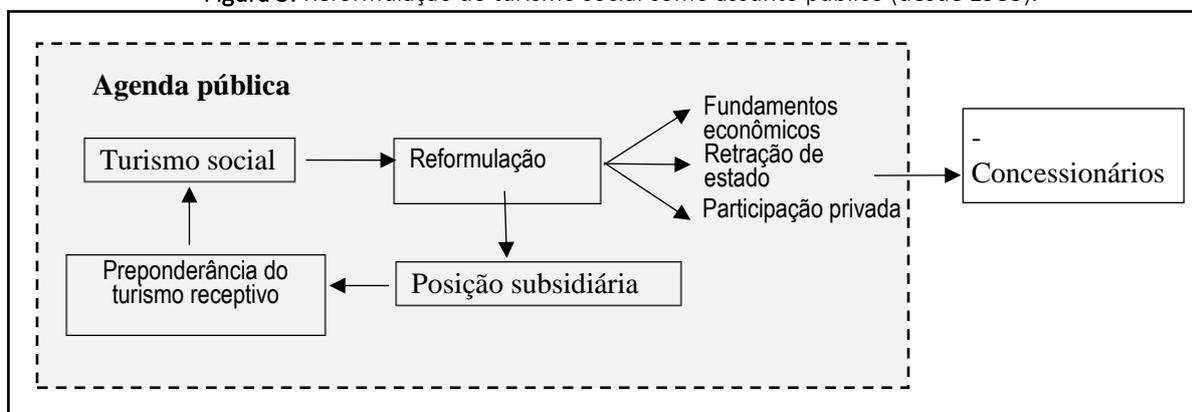
O regresso da democracia em 1983 significou a reincorporação definitiva do turismo social na agenda nacional. No entanto, as crises econômicas recorrentes e a substituição do Estado social por um neoliberal, fizeram com que este ocupasse um lugar secundário

entre as políticas nacionais, longe da magnitude que atingiu na década de 1950.

Os governos assumiram novas funções na área, proclamando o turismo como fator de crescimento e de internacionalização, dentro de um processo de retração da intervenção do Estado, perda de direitos sociais e aumento da iniciativa privada (Figura 5).

O turismo receptivo (internacional) era uma atividade chave, tendendo a atrair as moedas internacionais necessárias, tendo em conta a deficiente balança de pagamentos e a grande dívida externa; ocupar, no início do século XXI, uma posição preponderante entre as políticas do setor.

Figura 5. Reformulação do turismo social como assunto público (desde 1983).



Fonte: Schenkel (2017).

Desde então, originou-se uma reformulação da política de Turismo Social, que alargou a participação a atores privados, concessionários e hoteleiros, colocou objetivos econômicos associados ao crescimento e competitividade do sector e identificou novas metas. Estas dinâmicas foram institucionalizadas com a nova Lei Nacional do Turismo, sancionada em 2005.

Sucessivos governos promoveram programas de turismo para prestar assistência econômica a pessoas, especificamente a crianças em idade escolar, idosos, deficientes e famílias com baixos rendimentos, para que pudessem ter acesso ao turismo.

Ao conceder as únicas estâncias estatais que persistiram no processo de transferência, o Ministério do Turismo oferece uma semana de férias no Embalse e Chapadmalal, que inclui alojamento e alimentação com serviço de pensão completa, gratuitamente ou a uma taxa reduzida. A política avançada de construção de infraestruturas de meados do século XX foi

desencorajada, chegando mesmo a relegar para segundo plano a manutenção dos complexos.

O governo do Dr. Raúl Alfonsín deu à área uma nova hierarquia, relançando a Sub-Secretaria de Turismo Social, depois a Subsecretaria de Turismo Básico e Social (Decreto 663/87), dentro da nova Secretaria de Turismo (Decreto 739/86). O objetivo era promover práticas turísticas em estâncias estatais, a fim de facilitar o acesso dos setores sociais excluídos (Decreto 739/86).

A agência estava habilitada a programar e executar ações específicas; administrar e conduzir as colônias e promover a construção de outras no interior; formular e executar planos para famílias, jovens, idosos e grupos de baixos rendimentos; tratar da concessão e prestação de serviços aos contingentes de beneficiários; coordenar com outras agências estatais e privadas a utilização das unidades, através da coordenação com obras sociais, sociedades de benefício mútuo, cooperativas e sociedades de

desenvolvimento; e realizar visitas de estudo com as áreas de educação dos diferentes níveis de governo. O processo hiper inflacionário a que o país foi submetido no final da década de 1980 limitou o desenvolvimento destas iniciativas, as quais acabaram por não poder ser implementadas.

Nos anos 90, os subsídios para estes programas foram isentos da emergência financeira porque "cumpram um importante objetivo social para o desenvolvimento integral do ser humano" (decreto 1930/90). No âmbito das políticas de Reforma do Estado promovidas pelo governo do Dr. Carlos Menem, o Subsecretário foi substituído pela Direção de Turismo Social e Básico, procurando promover o "turismo social, básico e alternativo" nas suas diversas formas e implementar as ações necessárias à prestação de serviços nas Unidades Turísticas (decreto 1135/91). Os Jogos Pan-Americanos de 1995 foram uma oportunidade para realizar reformas no complexo Chapadmalal, tais como a construção do Centro Desportivo, que acolheu atletas durante 60.000 dias de turismo (JGM, 1996).

Desde o Decreto 292/95, os programas para idosos têm sido coordenados com os serviços de turismo do Instituto Nacional de Serviços Sociais para Reformados e Pensionistas (PAMI), com a transferência dos benefícios do PAMI para o Ministério do Turismo, financiados com recursos da agência da segurança social. A Direção de Turismo Social e Básico foi substituída pela Direção de Serviços Turísticos, o organismo que gere os programas até à data, com vista a prestar assistência direta ou através de acordos com outros organismos públicos ou privados para a participação turística de reformados e pensionistas, crianças em idade escolar e famílias carenciadas (Decreto 1407/96). Ao longo da década de 90, os benefícios cresceram constantemente, atingindo em 1998 o máximo da década: 1.157.423 dias/turistas executados (Direção de Serviços Turísticos, 2014).

A coligação de partidos que levou o Dr. Fernando de la Rúa à presidência em 1999, a começar pelo Secretário do Turismo, Eng. Hernán Lombardi, iniciou uma série de modificações substanciais ao atual sistema de Turismo Social, argumentando que a concentração de serviços em unidades estatais desde 1950 tinha resultado num serviço de "alto custo", "baixa qualidade" e "baixo impacto" noutros destinos nacionais, e que era imperativo promover uma reconversão da área, proclamando, pela primeira vez,

fundações económicas associadas à promoção do Turismo Social (CGN, 2001; JGM, 2000, 2001).

A nova administração lançou o Programa Federal de Turismo Social (2000), que surgiu do Plano Nacional de Desenvolvimento do Turismo Sustentável (2000-2003), com os objetivos de diversificar a oferta de novos destinos, promover a criação de emprego, mitigar os problemas de sazonalidade, facilitar o aumento da atividade das PME's e receber propostas e contribuições da atividade privada (Resolução 427).

Ao contrário do Programa de Unidades Turísticas, promoveu a cooperação com organizações empresariais de segundo grau, províncias, municípios e fornecedores de turismo, com base em contratos de adesão formais. A proposta oferecia um pacote turístico com um subsídio de 80% da tarifa atual, que incluía uma estadia de cinco a sete noites, serviço de pensão completa e uma excursão. Os destinos do programa foram inicialmente Iguazú, Termas de Río Hondo, Esquel, Córdoba, Miramar, Município Urbano da Costa, Mendoza, Merlo, Gualeguaychú e Concepción del Uruguay.

As Unidades Turísticas, entretanto, começaram a ser geridas sob um novo sistema de concessões de serviços, o que, segundo o Governo Nacional, permitiu poupanças de \$10.000.000 (dez milhões de pesos) por ano. O Secretariado confiou às Universidades de Mar del Plata e Córdoba a formulação do Plano Diretor para Chapadmalal e Embalse (2000), a fim de avaliar diferentes possibilidades de utilização e transferência. Neste âmbito, assinou uma Carta de Intenções com o Departamento de Cultura, Comunicação Social e Turismo da Xunta de Galicia de Espanha em outubro de 2000, com o objetivo de implementar a criação e funcionamento de uma Escola de Hotelaria em Chapadmalal, como resultado da visita do Presidente de Espanha (JGM, 2001).

As mudanças incluíram uma redução do número de dias/turistas oferecidos: para o período 1998-2001, os benefícios diminuíram 75%, com a UTCH a permanecer aberta apenas durante quatro meses por ano. Na sequência da decisão política de substituir gradualmente os serviços estatais por estabelecimentos privados, a distribuição da procura foi alinhada com o novo programa: em 2001, o Plano Federal concentrou 29% dos serviços oferecidos, a Unidade de Turismo Chapadmalal (UTCH) 31% e a Unidade de Turismo de Reservatório (UTE) 40% (JGM, 2003, 2004). Neste contexto, foi preparada a

justificação de viabilidade arquitectónica e económica para a criação de uma empresa estatal (2001), com vista à realização da privatização e/ou concessão dos edifícios de Embalse e Chapadmalal, os únicos complexos que permanecem nas mãos do Estado (JGM, 2002).

A eclosão da crise em dezembro de 2001 deixou todos estes projetos inacabados. O governo interrompeu os serviços de turismo em ambos os programas, suspendeu acordos com fornecedores privados e fechou hotéis nas unidades turísticas, consolidando o processo de deterioração do último quarto de século. Como acima mencionado, a remoção do Fundo Nacional de Turismo Social nos anos 70 tinha iniciado um declínio nos complexos, que terminou em plena crise de 2001, com o encerramento de edifícios e hotéis relacionados, com apenas quatro dos sete hotéis em Embalse (números 1, 4, 6 e 7) e cinco dos nove em Chapadmalal (números 1, 2, 4, 5, 7) ainda operacionais.

Depois de alcançar uma nova estabilidade macroeconómica, o governo do Dr. Néstor Kirchner consolidou a reformulação do turismo social como uma política pública. Confrontada com um Estado que se reposicionou como ator-chave na arena do turismo, a então Secretaria de Turismo, então Ministério (2010), formulou uma política pública específica, que complementa os fundamentos sociais históricos, com outros económicos, a fim de reanimar os serviços turísticos imersos num profundo declínio. Com objetivos e ações concretas, que são desenvolvidas nas diferentes versões do Plano Estratégico Federal de Turismo Sustentável (Sectur, 2005), a iniciativa apresenta uma vocação de intervenção global na área, que inclui a recuperação de complexos estatais e a incorporação de uma extensa oferta privada em diferentes destinos nacionais, a começar pela Direção de Serviços de Turismo, que continua a ser responsável pela política.

Com a promulgação da Nova Lei Nacional do Turismo (Lei 25997/05), o turismo deixa de ser institucionalizado como uma mera atividade de lazer e recreação (Lei 14574/58), passando a ser proclamado como uma "atividade socioeconómica, estratégica e essencial", que é "uma prioridade no âmbito das políticas do Estado" (Lei 25997, Art. 1, 3). O turismo receptivo distingue-se agora como uma "atividade de exportação" não tradicional e o sector privado como um "aliado estratégico" para o seu desenvolvimento, promovendo instrumentos económicos semelhantes

aos concedidos à atividade industrial, entre os quais se destaca a criação do Instituto Nacional de Promoção do Turismo (INPROTUR), destinado a desenvolver programas, planos e estratégias para a promoção das chegadas internacionais.

Ao mesmo tempo, a nova lei declara o turismo "um direito social e económico do povo dado o seu contributo para o desenvolvimento integral na utilização do tempo livre e na revalorização da identidade cultural das comunidades" (Lei nº 25,997, Art. 2). Neste quadro, dedica um título específico ao Turismo Social (V), bem como o seu Decreto Regulamentar (IV), definindo-o como "aqueles instrumentos e meios que proporcionam facilidades para que todos os sectores da sociedade tenham acesso ao lazer turístico em todas as suas formas, em condições económicas, de segurança e de conforto adequadas" (Lei nº 25,997/05, Art. 38).

Marcando uma continuidade com a política de Turismo Social de Peronismo precoce, o governo sustenta que a reativação deste tipo de iniciativa significa a atualização e a concretização do "conceito original de Turismo Social de Justificação" como veículo para alcançar maior equidade, bem-estar e crescimento dos cidadãos excluídos: "estamos convencidos de que, diluindo as suas fontes, reforçaremos o Turismo Social de forma definitiva, a partir do pleno exercício de um direito" (Sctur, 2003; Mintur, 2010). Este ponto sublinha a importância de empreender instrumentos específicos, a fim de aproveitar a vontade política manifesta para os levar a cabo, "talvez como nenhum outro tempo na Argentina nas últimas décadas" (Setur, 2003, 2004), marcando um antes e um depois com os vários governos que tiveram sucesso desde o último golpe de Estado.

Os benefícios são estruturados com base no Programa tradicional em Unidades Turísticas, baseado nos complexos de Chapadmalal (Buenos Aires) e Embalse (Córdoba), e no Programa Federal de Turismo Social (2000), que tinha surgido na véspera da crise para combater a sazonalidade dos destinos maduros. A gestão de ambos os Programas é baseada em Planos específicos que determinam prioridades de seleção com base em grupos-alvo. Continuando com os tradicionais, foram implementados os Planos da Escola, Idosos e Família (Resolução n.º 248/00); e mais tarde, foram incorporados Eventos e Estudo e Investigação (Resolução n.º 481/13), que tinham sido executados informalmente.

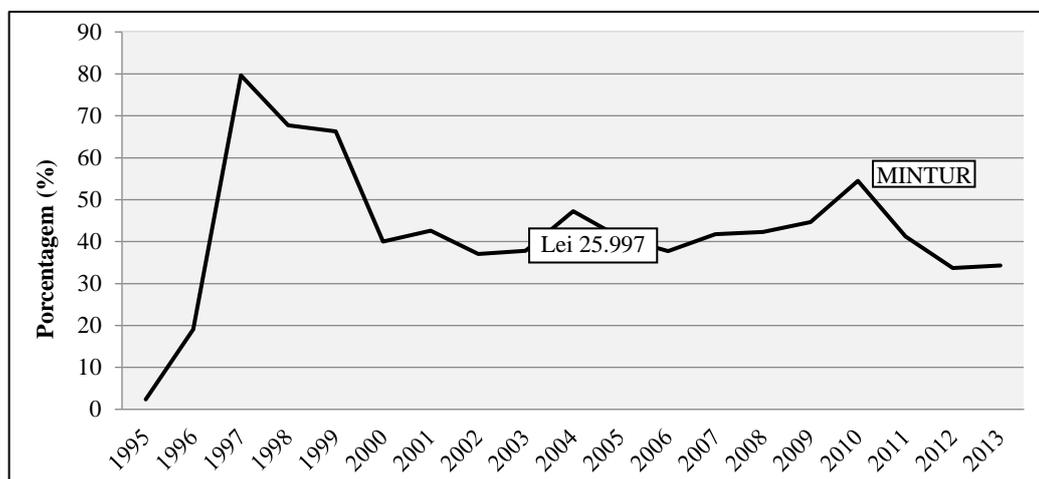
Estes grupos-alvo representam uma linha de continuidade com a política implementada nas últimas décadas, quando o turismo social deixou de ajudar os sectores da classe trabalhadora, para se dirigir a diferentes grupos vulneráveis, tais como famílias numerosas, jovens, idosos, pessoas com deficiência ou grupos de crianças em idade escolar, estudantes universitários e terciários, dando conta das estruturas sociais dinâmicas e fragmentadas que prevaleciam no período neoliberal.

Para a gestão destes Programas, a Direção de Benefícios executa uma quantidade crescente de recursos económicos (Figura 6). Após uma queda constante na véspera e no fim da crise, a parte das despesas tem vindo a crescer novamente desde 2003, atingindo 54% dos recursos executados na área do

Turismo até 2010, embora ainda abaixo do máximo da última década (80% em 1997).

A diminuição da participação em relação aos anos 90 está associada à complexidade da estrutura organizacional à medida que as necessidades económicas da área são consolidadas. A evolução dos recursos reflete como a Direção diminui a sua participação desde 2005, quando foi aprovada a Lei do Turismo 25.997 e começaram a ser implementadas novas orientações para consolidar o turismo como atividade económica e o turismo receptivo como área chave; esta diminuição é mesmo acentuada com a criação do Ministério do Turismo (2010), que reafirma as necessidades económicas associadas ao desenvolvimento da atividade.

Figura 6. Porcentagem das dotações para o Turismo Social por área



Fonte: Contas de Investimento (CGN, 1995-13).

Apesar dos benefícios do Turismo Social, que após crescer após a crise de 2001 se manteve aos níveis dos anos 90 (cerca de 150.000 beneficiários por ano), iniciou-se um processo de recuperação das estâncias, que conseguiu incorporar quase 2.000 lugares no sistema de Turismo Social do Estado (CGN, 1995-13).

Na Unidade Turística de Embalse, com um orçamento da própria Direção, foi recuperado o antigo pavilhão do pessoal, que estava em desuso desde os anos 80, fundando o Museu Eva Perón (2004), e foram reabertos o Centro Desportivo (2006) e o hotel nº 3 (2007). A readaptação do Centro Desportivo, encerrado desde o último golpe militar, juntamente

com a valorização das áreas desportivas, permitiu a reedição dos torneios de Evita, após 31 anos.

A partir da cláusula de investimento em infraestruturas exigidas às empresas concessionárias, as piscinas do complexo são recuperadas, com sanitários e confeitaria, e a Pousada (2008), fechada desde 1990; e parte das instalações são adaptadas ao grupo de pessoas com problemas de mobilidade, incorporando rampas de acesso, casas de banho para deficientes e elevadores nos Hotéis n.º 4 e 7 (2009). O Ministério do Desenvolvimento Social criou cinco cooperativas de trabalho (2010), das quais o Hotel No. 2 (2013), encerrado desde 2000, é recuperado, e a recuperação do Hotel No. 5, encerrado desde 1980, é iniciada.

Em Chapadmalal, com recursos da Direção, é recuperado o antigo teatro do hotel nº5, que estava em desuso, fundando o Museu Eva Perón (2003). Os hotéis nº8 (2003) e 9 (2004), encerrados desde 2000, são reabertos e é iniciada a recuperação do nº6 (2014), encerrado desde os anos 90, O Centro Desportivo e parte dos campos desportivos estão a ser reparados (2006), relançando vários campeonatos desportivos, e parte das instalações estão a ser adaptadas para deficientes (2009), colocando elevadores nos hotéis 1 e 2, casas de banho acessíveis no hotel 5, e instalando rampas de acesso nos Hotéis 1, 2, 4, 5, 7, 8 e 9. Através da cláusula de investimento em obras, o sector do passeio dos artesãos foi disponibilizado (2008), após a limpeza do Lago, instalação de um muro de contenção e pérgolas, e foi inaugurado o Grelhador do Lago (2012).

É de notar que, com excepção dos hotéis de "Categoria A" (Hotéis Nº 1 e 2 em Chapadmalal e Nº 4 e 7 em Embalse), os complexos recuperados continuaram a apresentar deficiências e deficiências de construção (típicas dos seus quase setenta anos de idade e da falta de manutenção ao longo de décadas) que teriam justificado novos investimentos uma vez reabertos. Do mesmo modo, no final de 2015 três estabelecimentos permaneceram encerrados: em Embalse, Hotel No. 5 (encerrado desde 1980); e em Chapadmalal, Hotéis 3 e 6, encerrados desde 2001 e nos anos 90, respectivamente (Ficha de observação, 2015).

Quanto ao funcionamento das Unidades, permaneceram sob a responsabilidade de empresas privadas que assumiram a prestação dos serviços de salas de jantar, bares, serviço de quartos, limpeza geral, manutenção de edifícios e instalações e exploração de instalações comerciais dos hotéis e serviços de apoio. As diretrizes de concessão representam uma continuidade do processo que começou nos anos 70. As alterações devem-se à incorporação de novos imóveis, à medida que o período de recuperação dos complexos avança, e à atualização do preço de referência do Dia/Turista (Resoluções SGPN n.º 1011/04 e 1012/2004; Resoluções MPN n.º 349/09 e 350/09; Resoluções MTN n.º 196/12 e 197/12).

Quase duas décadas após a concepção do Plano Diretor, que tinha sido confiada pelo governo da Aliança, a administração que toma posse em Dezembro de 2015 solicita um novo relatório técnico, com o objetivo de resolver as patologias de construção das Unidades e obter poupanças do sistema atual

(Ministério do Turismo, 2018). Neste relatório, que foi preparado pela Universidade de San Martín, é destacado o estado grave dos edifícios e a necessidade de realizar uma série de ações indispensáveis para o seu desenvolvimento (UNSAM, 2016).

No entanto, longe de levar a cabo tal processo de melhoramento, a Área sofre um acentuado desinvestimento, o que aumentou o estado de deterioração. Segundo as rubricas orçamentais, o turismo social começou a receber metade dos recursos apenas em termos nominais, com uma desvalorização de 530% (Gabinete Nacional do Orçamento, 2015-2019). Isto resultou na interrupção do Programa Federal e na má execução das Unidades de Turismo. Os benefícios foram reduzidos para cerca de 60 mil beneficiários em 2017, 31 mil em UTCH, nos Hotéis 1, 2 e 5, e 29 mil em UTE, nos Hotéis 2, 4 e 7, que são os únicos estabelecimentos que permanecem operacionais (Gabinete de Benefícios, 2017). Tal diminuição da unidade hoteleira, somada aos baixos níveis de ocupação, provocou a paragem de seis em cada dez postos de trabalho que dependiam do turismo social, provocando repetidas reivindicações por parte dos trabalhadores afetados (Redacción Puntal, 2019; La Voz, 2018).

Neste quadro, as Unidades aparecem mais uma vez associadas a diferentes possibilidades de utilização e transferência. Isto foi evidente no seu auge em Setembro de 2019, quando o governo do Engenheiro Mauricio Macri transferiu os Hotéis 7 e 8 do Complexo Chapadmalal da Secretaria de Turismo para o Ministério da Segurança para serem afetados a um Centro de Formação de Gendarme (Resolução 392/2019). Esta transferência tornou visível um esvaziamento absoluto dos objetivos fundacionais com que as unidades turísticas foram criadas há mais de 70 anos, entendendo o gozo do tempo livre não como um privilégio mas como um direito que também atingiu as maiorias sociais.

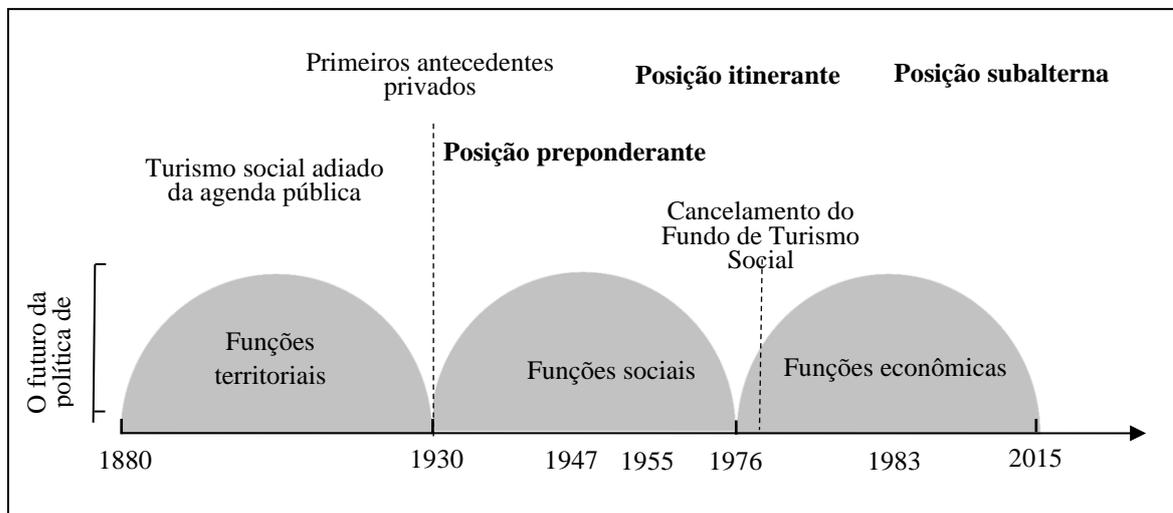
5. REFLEXÕES FINAIS

A análise da evolução do Turismo Social como assunto público permite-nos identificar a importância que esta política adquire na problematização da questão turística, contemporânea à institucionalização da área e à promoção dos instrumentos que lançaram as bases para o desenvolvimento do sistema turístico argentino. Ao contrário do que acontece com a Área do Turismo em geral, que adquire uma relevância

crescente desde a sua institucionalização, o Turismo Social apresenta uma importância itinerante na evolução histórica, associada às diferentes funções que os governos assumiram na matéria, à instabilidade do

sistema político, às crises económicas recorrentes e às transformações nos padrões que condicionam a tomada de decisões (Figura 7).

Figura 7. Evolução do turismo social e política turística argentina.



Fonte: Schenkel (2017).

Enquanto prevaleceram as necessidades territoriais do turismo, o problema do acesso às práticas turísticas permaneceu na agenda do governo, sem articular um interesse significativo no sistema político que motivaria a promoção de uma política específica. As ações destinadas ao turismo social foram iniciadas principalmente na década de 1930 e, tal como no turismo em geral, surgiram de atores privados. Associações cristãs e seculares, empresas ferroviárias e sindicatos reproduziram as primeiras atuações. O Estado acompanhou estas primeiras iniciativas indiretamente e, em casos específicos, contribuiu para o seu desenvolvimento com um financiamento específico.

A partir das políticas sociais que surgiram no calor do Estado Providência, a função social do turismo como uma questão de governo começou a ser progressivamente imposta. A presença política que os grupos de trabalhadores adquiriram como sujeitos de direitos promoveu a promoção do turismo social como uma política governamental, associada ao princípio da justiça social. A questão atingiu uma posição preponderante na zona turística que durou mesmo até ao último quarto de século. As longas distâncias até aos principais centros turísticos em causa, o escasso desenvolvimento tecnológico no domínio dos transportes e das comunicações e o processo de democratização retardado das práticas turísticas nos

países vizinhos, deixaram o turismo receptivo em segundo plano até ao final dos anos 70.

O primeiro peronismo cristalizou o turismo social como medida distributiva, tendendo a reduzir a iniquidade entre as diferentes posições no tecido social. O Estado tornou-se o principal promotor e articulador deste tipo de iniciativa, que, como em poucos países do mundo, incluiu a construção dos seus próprios complexos turísticos. A política foi regularizada e alargada a todo o território nacional, atribuindo pela primeira vez financiamentos específicos. Nesta política social de turismo, o movimento laboral ocupou um lugar central, forçando melhorias laborais, articulando com programas estatais e, em muitos casos, construindo a sua própria infraestrutura turística para os seus membros.

O período pós-Peronista circunscreve uma posição itinerante de turismo social na agenda governamental, associada à elevada instabilidade do sistema político. O interregno democrático tentou colocar a questão na agenda do governo com poucos resultados devido à elevada instabilidade institucional. Paralelamente a esta retração estatal, os sindicatos consolidaram a sua ação na área, tornando-se atores centrais no sistema de turismo social argentino.

Desde o último golpe de Estado, a aplicação de receitas de ajustamento estrutural e de liberalização económica iniciou um processo de precarização dos

direitos sociais, que incluiu os ligados ao lazer. O cancelamento do histórico Fundo de Turismo Social no final dos anos 70 implicou uma ruptura irremediável no desenvolvimento do turismo social, representando o fim do período que tinha circunscrito a origem e consolidação da questão como política pública em meados do século XX.

Apesar de a restauração da ordem democrática ter significado a reincorporação do turismo social na agenda nacional, a crescente importância do turismo receptivo, associada às necessidades de internacionalização e crescimento económico, fez com que ocupasse uma posição subordinada entre as políticas do sector, transferindo uma quantidade crescente dos recursos da área, o que afetou mesmo a manutenção de complexos turísticos. Os responsáveis públicos pela tomada de decisões iniciaram uma reconversão do Turismo Social como política pública, que alargou a participação a atores privados, concessionários e hoteleiros, estabeleceu objetivos económicos associados ao crescimento e competitividade do sector e identificou novas metas.

Durante os últimos cinco anos assistimos a um desinvestimento significativo da Área de Turismo Social, cujo impacto agravou o seu estado de deterioração. A difícil situação que as Unidades de Turismo estão a atravessar exige debates e tomadas de decisão que estão ao nível da sua história e são capazes de estabelecer uma solução estrutural para estes complexos que souberam ser a referência para o turismo social na América Latina.

REFERÊNCIAS

- Bureau International du Tourisme Social – BITS. (1972). *Carta de Viena*. Viena, Austria.
- Cazes, George. (2002). “Turismo social”. En Jafari, Jafar, *Enciclopedia de turismo* (pp.659-660). Madrid: Editorial Síntesis
- Comisión Europea. (2006). *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre ‘Turismo social en Europa’*. C 318/67
- Contaduría General de la Nación - MECON. (2001). *Cuenta de inversión*. Secretaría de Hacienda.
- Escorihuela Mezquita, Evaristo. (1971). Expansión del turismo social. *Estudios Turísticos*, 30, 185-206.
- Franco, Rolando. (2006). “Modelos de política social en América Latina en el último cuarto de siglo”. Cap. V, pp. 147-168. En: Franco, Rolando & Lanzaro, Jorge (Coords.). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- González Tachiquín, Marcelo. (2004). El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. *Revista Quid Juris*, 99-116.
- Higgins-Desbiolles, F. (2006). More than an “industry”: The forgotten power of tourism as a social force. *Tourism Management*, 27, 1192-1208.
- Hughes, Howard. (1991). Holidays and the economically disadvantaged. *Tourism Management*, 193-196.
- Jefatura de Gabinete de Ministros - JGM. (1996). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 1995*. JGM.
- Jefatura de Gabinete de Ministros - JGM. (2000). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 1999*. JGM.
- Jefatura de Gabinete de Ministros - JGM. (2001). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 2000*. JGM.
- Jefatura de Gabinete de Ministros - JGM. (2002). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 2001*. JGM.
- Kinderis, Remigijus. (2010). Adaptation of Social Tourism as of Alternative form of Tourism in Europe. *GeaJournal of Tourism and Geosites*, 1 (5), 7-15.
- Lanquar, Robert. (1984). El turismo social y su lógica como servicio de interés público. *Estudios Turísticos*, (81), 21-28.
- Losada Trabada, Antonio. (2003). Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 2 (2), 63-81.
- Medellín Torres, Pedro. (2006). La política y las políticas públicas en regímenes de ‘obediencias endeblés’. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina. En Franco, Rolando & Lanzaro, Jorge (Coords.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina* (pp. 101-144). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Ministerio de Turismo de la Nación (2010). *Encuesta de Viajes y Turismo en Hogares* (EVYTH). Buenos Aires: Subsecretaría de Desarrollo Turístico, Mintur.
- Muniz Aguilar, Daniel. (2001). *La política de turismo social*. Sevilla: Consejería de Turismo y Deporte, Dirección General de Planificación Turística.
- Ortega Pérez, Nieves & Ruíz Seisdedos, Susana. (2006). Definición de problemas y diseño de la agenda. En Pérez Sánchez, Margarita (Ed.), *Análisis de Políticas Públicas* (pp. 111-131). Granada: Universidad de Granada.
- Oszlak, Oscar & O’Donnell, Guillermo. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 4 (2), 99-128.
- Pastoriza, Elisa & Torre, Juan Carlos. (1999). Mar del Plata, un sueño de los argentinos. En Devoto, Fernando & Madero, Marta (Dirs.), *Historia de la vida privada en la Argentina*. La Argentina entre multitudes y soledades. De los años treinta a la actualidad (pp. 48-77). Buenos Aires: Taurus.
- Pastoriza, Elisa (Ed.). (2002). *Las puertas al mar: consumo, ocio y política en Mar del Plata, Montevideo y Viña del Mar*. Buenos Aires: Biblos.
- Perón, Juan Domingo. (1945). *Discurso en una reunión de*

- dirigentes gremiales, sobre la política social del gobierno*. Buenos Aires, 9 de Abril de 1945.
- Presidencia de la Nación. (1953). *2° Plan Quinquenal*. Subsecretaría de Informaciones, Buenos Aires.
- Real Dato, José. (2006). Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas. En Pérez Sánchez, Margarita (Ed.). (2006), *Análisis de Políticas Públicas* (pp. 77-107). Granada: Universidad de Granada.
- Scarzanella, Eugenia. (1998). El ocio peronista: vacaciones y 'turismo popular' en Argentina (1943-1955). *Entrepasados. Revista de Historia*, 7 (14), 65-84.
- Schenkel, Erica. (2015). La inserción del turismo social a la agenda pública en la Argentina. *Papers de Turisme*.
- Schenkel, Erica. (2017). "La desarticulación de la política de turismo social argentina de mediados de siglo XX". *Anais Brasileiros de Estudos Turísticos - ABET*, Universidade Federal de Juiz de Fora/UFJF, 7 (2), 50–
64. ISSN: 2238-2925
- Schenkel, Erica. (2017). *Política turística y turismo social. Una perspectiva latinoamericana*. (2017). Editorial CICCUS – CLACSO.
- Secretaría de Turismo de la Nación. (2003). *Turismo Social en la Argentina*. Turismo para todos. Sectur, Buenos Aires.
- Secretaría de Turismo de la Nación. (2004). Primer aniversario del Museo "Eva Perón" de la Unidad Turística de Chapdmalal. *Sectur prensa*, 16 de enero de 2004.
- Secretaría de Turismo de la Nación – SECTUR. (2005). Turismo 2016. *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable*. SECTUR.
- Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne & Varone, Frédéric. (2008). *Análisis de políticas públicas y gestión pública*. Barcelona: Ariel.

Processo Editorial / Editorial Process / Proceso Editorial

Editor Chefe / Editor-in-chief / Editor Jefe: PhD Thiago D. Pimentel (UFJF).

Recebido / Received / Recibido: 11.06.2020; Revisado / Revised / Revisado: 07.12.2020; Aprovado / Approved / Aprobado: 17.12. 2020; Publicado / Published / Publicado (online): 26.12.2020.

Tradução do original do autor / Translation of author's original paper / Texto traducido de la versión original del autor.