

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E TURISMO
CURSO DE TURISMO
DEPARTAMENTO DE TURISMO

GIULIANA LIMA MENICUCCI

**INTER-RELAÇÕES POSSÍVEIS ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO NO
BRASIL – A ATUAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM PROGRAMAS
NACIONAIS E O EXEMPLO DO CONSELHO REGIONAL DAS AGULHAS
NEGRAS**

Niterói
2011

GIULIANA LIMA MENICUCCI

**INTER-RELAÇÕES POSSÍVEIS ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO NO
BRASIL – A ATUAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM PROGRAMAS
NACIONAIS E O EXEMPLO DO CONSELHO REGIONAL DAS AGULHAS
NEGRAS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao curso de graduação
em Turismo da Universidade Federal
Fluminense como requisito parcial de
avaliação para a obtenção do grau de
Bacharel em Turismo.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Helena Catão H. Ferreira

Niterói
2011

M 546 Menicucci, Giuliana Lima
Inter – relações Possíveis entre Políticas Públicas e
Turismo no Brasil - A Atuação do Estado do Rio de Janeiro
em Programas Nacionais e o Exemplo do Conselho Regional
das Agulhas Negras / Giuliana Lima Menicucci - Niterói: UFF, 2011.
84p.

Monografia (Graduação em Turismo)
Orientador: Helena Catão H. Ferreira, D.Sc.

1. Turismo 2. Agulhas Negras

CDD. 338.4791

**INTER-RELAÇÕES POSSÍVEIS ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO NO
BRASIL – A ATUAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM PROGRAMAS
NACIONAIS E O EXEMPLO DO CONSELHO REGIONAL DAS AGULHAS
NEGRAS**

Por

GIULIANA LIMA MENICUCCI

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao curso de graduação
em Turismo da Universidade Federal
Fluminense como requisito parcial de
avaliação para a obtenção do grau de
Bacharel em Turismo.

Prof.^a Dr.^a Helena Catão H. Ferreira - Orientadora

Prof. Dr. Aguinaldo César Fratucci – UFF
Convidado

Prof. Dr. Marcello de Barros Tomé Machado – UFF
Departamento de Turismo

Niterói, 31 de maio de 2011

Especialmente a Deus e aos meus pais, Francisco Otaviano e Valéria Lima, por, simplesmente, representarem TUDO na minha vida. À minha madrinha Iara pela presença constante em minha caminhada e ao meu noivo Alisson por sempre ter acreditado no meu sucesso.

AGRADECIMENTOS

À minha querida orientadora, Helena Catão, por ter me proporcionado todo o carinho e atenção durante a orientação deste trabalho e ter contribuído de maneira significativa para minha formação tanto acadêmica quanto profissional.

À minha amada mãe por ter sido minha inspiradora na profissão escolhida e minha fiel companheira em todos os momentos.

Ao professor Aguinaldo Fratucci, pela influência na escolha do tema deste trabalho e por ser exemplo de educador verdadeiramente comprometido.

À professora Erly pelo tempo e atenção dedicados ao desenvolvimento deste trabalho.

À Roberta Oliveira, por toda a recepção e disponibilidade durante a pesquisa.

A todos os entrevistados que contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

A partir da implementação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT na década de 1990, visando a descentralização e a democratização da política de turismo no Brasil, começa a tomar vulto a idéia da participação dos diversos setores das sociedades locais no planejamento e na gestão da atividade turística. Na concepção do programa, a concretização deste ideal deveria se dar por meio da implantação de Conselhos Municipais de Turismo. Com a criação do Ministério do Turismo, em 2003 e do Programa de Regionalização do Turismo, esta política se desdobra, enfocando, a partir de então, a importância da união e colaboração entre os municípios turísticos, bem como a valorização de suas potencialidades e afinidades, com o objetivo de criar roteiros regionais integrados, ampliando, assim, a oferta turística regional. Para efetivar este propósito desponta uma demanda pela criação de Conselhos Regionais de Turismo. No estado do Rio de Janeiro, uma das regiões que utilizou esse modelo e adotou os preceitos da regionalização foi a Região das Agulhas Negras que, através do esforço para o envolvimento das comunidades locais e da articulação entre agentes da iniciativa pública e privada, e do terceiro setor, vem buscando planejar e organizar a atividade turística de modo participativo e articulado. O presente trabalho, baseado em pesquisa de campo qualitativa, procura analisar alguns aspectos do desenvolvimento do turismo na Região das Agulhas Negras, por meio da atuação de seu Conselho Regional de Turismo – CONRETUR, de modo a verificar, em que medida, o programa contribuiu com o setor naquela região.

Palavras-chaves: Políticas Públicas. Programa de Municipalização do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo. Região das Agulhas Negras. Conselho Regional de Turismo da Região das Agulhas Negras.

ABSTRACT

From the implementation of the Tourism Municipalization Program - PNMT in the 1990s, a new idea involving the participation of several sectors in the local societies start taking shape in planning and in the management of tourism aiming the decentralization and democratization of the tourism policy in Brazil. The effectiveness of such ideal becomes reality through the implantation of the Municipal Tourism Councils. With the creation of the Ministry of Tourism in 2003 and the implementation of the Tourism Regionalization Program, that policy is unfolded, focusing from then on on the unity and colaboration among the tourist municipalities, as well as on the valorization of their potentialities and similitudes, with the objective of creating integrated regional routes. In the State of Rio de Janeiro, one of the regions to use such model and to adopt the requirements for regionalization in its tourism planning was the Region of Agulhas Negras, which, by means of an effort to the involvement of the local communities and of the interconnection of both public and private agents, and the third sector, has been trying to plan and organize the trourist activity participatively and articulatedly. This work, based on qualitative field research, tries to analyze some aspects of the development of tourism in the region of Agulhas Negras (Southern State of Rio de Janeiro, Brazil) through the actions of its Regional Tourism Council - CONRETUR - in order to check to what extent the program did contribute to the sector in that area.

Key words: Public Policies. Tourism Municipalization Program. Tourism Regionalization Program. Agulhas Negras Region. Agulhas Negras Area Regional Tourism Council.

LISTA DE SIGLAS

ABAV– Associação Brasileira de Agências de Viagens
ABIH – Associação Brasileira de Indústria de Hotéis
BID– Banco Interamericano de Desenvolvimento
CET– Conselho Estadual de Turismo do Estado do Rio de Janeiro
CNTur – Conselho Nacional de Turismo
COMBRATUR– Comissão Brasileira de Turismo
COMTUR – Conselho Municipal de Turismo
CONRETUR – Conselho Regional de Turismo – Região das Agulhas Negras
EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo
FEST – Fórum Estadual de Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo
FISSET – Fundo de Investimento Setorial de Turismo
FORNATUR – Fórum de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo
FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo
OMT – Organização Mundial do Turismo
MICT– Ministério da Indústria, Comércio e Turismo
MTUR– Ministério do Turismo
PNMT– Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNT – Plano Nacional de Turismo
PRODETUR– Programa de Desenvolvimento do Turismo
PRT – Programa de Regionalização do Turismo
SEBRAE– Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SETUR – Secretaria de Estado de Turismo
TURISRIO – Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1: Mapa das regiões turísticas do estado do Rio de Janeiro	35
FIGURA 2: Mapa das regiões turísticas estratégicas do estado do Rio de Janeiro	35
FIGURA 3: Regiões turísticas e municípios do estado do Rio de Janeiro ..	36
FIGURA 4: Macroprogramas do Plano Diretor de Turismo.....	38
FIGURA 5: Mapa do PNMT no estado do Rio de Janeiro.....	43
FIGURA 6: Articulação do turismo no governo do estado do Rio de Janeiro....	60
FIGURA 7: Número de habitantes dos municípios da região das Agulhas Negras e posição entre os municípios mais populosos do estado do Rio de Janeiro no Brasil	67

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO	16
1.1 O PAPEL DO ESTADO NA GESTÃO DO TURISMO	16
1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E A ORGANIZAÇÃO DO TURISMO NO BRASIL	18
1.2.1. O Plano Nacional de Turismo - PNT	20
1.2.2.O Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT	22
1.2.3 O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil.....	24
1.2.3.1 Sensibilização	27
1.2.3.2 Mobilização	28
1.2.3.3 Institucionalização da Instância de Governança Regional	28
1.2.3.4 Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional.....	29
1.2.3.5 Sistemas de Informações Turísticas do Programa.....	30
1.2.3.6 Roteirização Turística	30
1.2.3.7 Promoção e Apoio à Comercialização	31
1.2.3.8 Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa.....	31
1.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E ORGANIZAÇÃO DO TURISMO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	33
1.3.1 O Plano Diretor de Turismo no Estado	38
1.3.2 A Participação do Estado do Rio de Janeiro no PNMT e no PRT	41
2 O PROCESSO PARTICIPATIVO E A ATUAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA DO TURISMO NO BRASIL	45
2.1 O PROCESSO PARTICIPATIVO	45
2.2 INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA NO BRASIL	51
2.3 INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA DE TURISMO NO BRASIL	54

2.3.1 O Conselho Nacional e os Conselhos Estaduais de Turismo	56
2.3.2 Os Conselhos Regionais e os Conselhos Municipais de Turismo	58
2.4 As Instâncias de Governança do Estado do Rio de Janeiro	60
2.4.1 O Conselho Estadual de Turismo do Estado do Rio de Janeiro	61
2.4.2 O Fórum Estadual de Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo FEST	61
2.4.3 Os Conselhos Municipais de Turismo do Estado do Rio de Janeiro	62
2.4.4 Os Conselhos Regionais de Turismo do Estado do Rio de Janeiro	63
3 O CONRETUR – CONSELHO REGIONAL DE TURISMO DA REGIÃO DAS AGULHAS NEGRAS	66
3.1 A REGIÃO DAS AGULHAS NEGRAS	67
3.2 O TURISMO NA REGIÃO	68
3.3 A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE TURISMO – REGIÃO DAS AGULHAS NEGRAS CONRETUR	70
3.4 O CONRETUR E O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO	75
CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
REFERÊNCIAS.....	.81

INTRODUÇÃO

O Brasil recebe turistas do mundo inteiro, interessados em conhecer suas belezas naturais, seu clima tropical e em ter contato com a simpatia de sua população. Dessa forma, um planejamento turístico bem executado se faz cada vez mais necessário, frente a um mercado altamente promissor e um público cada vez mais exigente diante de tantas ofertas.

Portanto, é necessário que as políticas voltadas para o setor sejam planejadas e executadas de forma organizada e sustentável, buscando a satisfação de todos os atores envolvidos no processo de desenvolvimento turístico.

Perante algumas iniciativas governamentais que tinham por objetivo incrementar o turismo no Brasil, a partir da década de 1990 pode-se dizer que, este começou a ser tratado de forma mais profissional, o que parece ter se refletido, inclusive, em um aumento considerável na quantidade de cursos superiores de turismo no país.

Com o incentivo de políticas públicas voltadas para o setor em nível nacional, o Brasil começou a valorizar e a aproveitar o seu potencial turístico de forma mais ordenada e comprometida. Esse progresso pode ser conferido a partir do crescimento dos empreendimentos e da oferta na prestação de serviços turísticos em vários destinos do país, e com o maior envolvimento e interesse de outros setores produtivos que, de alguma maneira, perceberam que também poderiam ser beneficiados com o crescimento do turismo. Por outro lado, a legislação e a capacitação de mão-de-obra foram até certo ponto modernizadas e o país começou a ser promovido no mercado internacional com estratégias de marketing pré-estabelecidas.

Com esse avanço, o setor passou a se preocupar com a realização de planejamentos de longo prazo, objetivando fomentar cada vez mais a atividade turística em mercados internacionais e internos, e a contar com uma política nacional de turismo contínua e estruturada até os dias atuais.

Uma das razões para esses avanços foi o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, iniciado em 1993, pela Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR, instituição que, naquela época, acumulava funções que hoje estão a cargo do Ministério do Turismo, buscando promover a descentralização do turismo nos municípios, por meio de parcerias público-privadas. O programa teve grande impacto e propiciou profundas mudanças no quadro do turismo em alguns estados, em razão, principalmente, de ter

promovido a sensibilização acerca da importância do turismo e a mobilização de atores e lideranças locais.

No caso do Rio de Janeiro, apesar de ter se iniciado apenas em 1998, o mesmo resultou na adesão de 71 dos 92 municípios fluminenses e na capacitação de mais de 1.200 pessoas (TURISRIO, 2009).

Mesmo sendo um programa bem estruturado e que trouxe bons resultados para a política pública do turismo nacional, o PNMT tinha suas fragilidades e em 2003, prazo final de sua implementação e quando foi criado o Ministério do Turismo, o plano encerra-se em todo o país, cumprindo com os dez anos de execução para os quais havia sido planejado.

Em 2004, surge um novo modelo de gestão descentralizada no país, o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil – PRT, que propõe diretrizes políticas e operacionais voltadas a orientar o processo de desenvolvimento turístico focando não mais a célula municipal, mas as regiões turísticas dos estados brasileiros.

O setor turístico é, então, chamado a refletir sobre um novo conceito, ampliando-se as bases da municipalização que tão bons resultados haviam trazido a muitos estados e municípios em todo o país.

A partir dos Programas PNMT e PRT, uma nova maneira de enxergar o turismo ocorre, e os municípios começam a perceber a importância de desenvolver seu potencial turístico, voltado, então, para uma conexão regional. Dessa forma, é promovida a união entre os municípios, ressaltando a importância e a valorização da participação da comunidade local nesse processo.

Sendo um dos estados brasileiros mais valorizados turisticamente, o Rio de Janeiro tem buscado, através da união dos órgãos públicos e empresários do setor, implantar este novo modelo de gestão, baseado na perspectiva regional, focando o potencial turístico não só de cada município, mas também de cada região turística.

Uma das regiões turísticas do estado que se baseou nestas normas e diretrizes foi a Região das Agulhas Negras que, através da formação de seu Conselho Regional de Turismo – CONRETUR tem procurado organizar seus municípios sob o enfoque do turismo regional.

Através de pesquisa qualitativa do tipo “estudo de caso”, utilizando como ferramenta pesquisas bibliográficas, entrevistas e observação direta, o presente trabalho se propôs a percorrer, sucintamente, a história de algumas das mais importantes políticas públicas de turismo no Brasil e no estado do Rio de Janeiro e a investigar a influência do PRT na criação e no fortalecimento das instâncias de governança do setor, bem como, no

desenvolvimento do turismo regional, tendo como objeto central de investigação a Região das Agulhas Negras e o CONRETUR.

O problema investigado centrou-se, portanto, na percepção de que, a despeito de o processo de desenvolvimento turístico, em hipótese, ter avançado nos últimos anos no país com a implantação de novas políticas públicas para o setor, poderiam restar caminhos a serem percorridos para que tal perspectiva venha a ser firmada, em especial se focarmos as nossas lentes no programa mais atual do Ministério do Turismo – o PRT, e considerando, principalmente, a sua proposta de descentralização através das instâncias de governança regionais. O objetivo geral deste trabalho foi observar o impacto da formação de instâncias de governança regionais em relação às políticas públicas de turismo no estado do Rio de Janeiro, estudando, neste sentido, o caso do Conselho Regional de Turismo das Agulhas Negras – CONRETUR.

Para tanto, foram entrevistadas três representantes da Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro - TurisRio, além de quatro pessoas da comunidade local, sendo que duas são membros do CONRETUR. O período de pesquisa foi de janeiro a maio de 2011.

Quanto à estrutura do trabalho, iniciamos o capítulo 1 falando sobre a importância do Estado no turismo, quando apresentamos um breve histórico sobre as políticas públicas de turismo no país, com ênfase nos programas nacionais de municipalização e regionalização do turismo – PNMT e PRT, avançando, nesta linha, para as políticas públicas de turismo no estado do Rio de Janeiro.

No capítulo 2, observamos o processo participativo e a sua influência na criação de instâncias de governança, verificando, em certa medida, facetas do envolvimento de certos atores sociais e seu interesse em participar de decisões acerca das políticas públicas de turismo em suas localidades, tendo como exemplo a criação de conselhos de turismo.

Finalizamos a investigação com o capítulo 3, quando falamos sucintamente sobre a Região das Agulhas Negras e o seu Conselho Regional de Turismo – o CONRETUR, descrevendo um pouco de sua história, trajetória de desenvolvimento e importância no que diz respeito às decisões políticas voltadas para o setor turístico regional.

Concluimos o trabalho, finalmente, evocando os resultados observados quanto a algumas inter-relações possíveis de serem feitas entre a aplicação de políticas públicas e o desenvolvimento do turismo, amparados pelo pano de fundo dos programas nacionais e sua aplicação no estado do Rio de Janeiro, tendo como destaque a importância dos

mesmos no desenvolvimento turístico regional e tomando como exemplo o Conselho Regional das Agulhas Negras – o CONRETUR.

1. POLITICAS PUBLICAS DO TURISMO

Diversos autores, como Baptista (2003), Cunha (2001) e Beni (2001), entre outros, têm ressaltado a importância de que o estudo do turismo seja feito sob a ótica sistêmica, e dentro dessa rede de inter-relações é notória a importância que o Estado ocupa, tanto em relação ao seu papel de fomentador da atividade, criando infraestruturas que propiciem as condições necessárias para que o fenômeno turístico se realize, quanto assumindo o caráter de regulador, de modo a criar ambientes favoráveis para a sustentabilidade, ou mesmo como divulgador e promotor de destinos e produtos turísticos.

Nesse sentido, as políticas públicas para o desenvolvimento do turismo tornam-se fundamentais, devendo ser desenhadas e executadas em diversos níveis de governo, de modo alinhado e eficaz, com monitoramento contínuo dos seus resultados.

1.1 O PAPEL DO ESTADO NA GESTÃO DO TURISMO

Conforme Cunha (2001, p. 110), devemos conhecer o conjunto de relações que o turismo cria para podermos apreendê-lo, por se tratar esse setor de “uma teia complexa de dependências e conexões”. Cunha diz que é preciso, portanto, adotar uma abordagem integrada do turismo, de todos os seus componentes e relações, ou uma “visão sistêmica”. Esse conjunto é formado por diversos agregados ou subsistemas, que são formados por diversos elementos interdependentes (CUNHA, 2001).

Para Beni (2001, p. 99), é a “complexa organização tanto pública quanto privada que permite harmonizar a produção e a venda de diferentes serviços do Sistor [sistema de turismo]”, estando a gestão pública do setor relacionada ao subsistema da superestrutura que compõe esse sistema.

Beni explica que o papel da política oficial do turismo é de fazer a ordenação jurídico-administrativa, e isso quer dizer que os governos precisam de ações e estratégias promovidas pelos órgãos oficiais de turismo. Segundo o autor, a função desses órgãos “deve ser a de determinação de prioridades, a criação de normas e a administração de recursos e estímulos”, e que o governo precisa “dar as diretrizes e prover as facilidades” (BENI, 2001, p. 102).

Sobre o que é política de turismo, Beni diz tratar-se de:

Um conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o Turismo no país; determinam as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado; facilitam o planejamento das empresas do setor quanto aos empreendimentos e às atividades mais suscetíveis de receber apoio estadual. (2001, p. 101)

Para o autor, a política de turismo deve acontecer de acordo com os condicionamentos cultural, social e econômico, mesmo que os programas, projetos ou atividades sejam simples e independente do tamanho das áreas onde serão aplicados. Beni explica que: o condicionamento cultural diz respeito à importância de cuidar dos recursos naturais renováveis e de conservar os valores culturais; o condicionamento social está relacionado com o respeito às manifestações sociais, artesanais e folclóricas e aos benefícios gerados pelo setor para o maior número de pessoas e áreas possível; o condicionamento econômico tem a ver com a dinamização de empreendimentos e de setores (BENI, 2001).

Como esclarece Beni, a política serve para definir o curso da ação do Estado para alcançar objetivos, e esses objetivos estão ligados ao planejamento e à gestão do turismo. Políticas públicas seriam, então, as orientações para a gestão do turismo, incluindo aspectos da sua operação. Os resultados precisam visar benefícios para a população, melhorando o balanço de pagamentos, a criação de empregos, a redução da sazonalidade, o incentivo à proteção ambiental e à geração de benefícios sociais (BENI, 2001, p. 109).

Para Cunha (2001, p. 414), de forma geral não é grande a atenção que os governos têm dado ao turismo, seja por desconhecimento da importância do setor ou, entre outras razões, pela “fraca capacidade de intervenção política das empresas e suas organizações que, quase sempre é dispersa”, o que demonstra a falta de conhecimento por parte do poder público sobre os impactos positivos que a atividade turística pode gerar, influenciando em decisões e investimentos que poderiam trazer benefícios para toda a sociedade envolvida.

1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E ORGANIZAÇÃO DO TURISMO NO BRASIL

O turismo no Brasil é uma atividade em constante desenvolvimento e, para que isso ocorra da melhor maneira, são necessárias a criação e execução de políticas públicas bem estruturadas.

Inicialmente, as preocupações com o turismo nacional existiam apenas em relação à regulamentação do setor. Badaró (2008) explica que, nesse aspecto, a regulamentação jurídica do turismo no país pode ser dividida em três períodos, sendo que o primeiro estágio, antes de 1966, está marcado por uma legislação incipiente. Depois, com a edição do Decreto-Lei nº 55 de 18 de novembro de 1966, deu-se início a uma fase de grande edição de normas regulamentares, indicando uma política de intervenção e de controle das atividades econômicas, de modo geral, fase que terminou com a edição do Decreto-Lei nº 2.294/86, que tornou livre o exercício da atividade turística no Brasil, baseado nos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, e com a Constituição Federal de 1988, quando o turismo passou a ser considerado em um plano maior, conforme o art. 180 da Carta Magna que diz que tanto o governo federal, quanto os estados e os municípios devem ver o turismo como setor capaz de promover o desenvolvimento socioeconômico e que, portanto, devem promover e estimular esta atividade.

Badaró (2008) mostra que o turismo como atividade econômica importante foi percebido pelo Estado em 1938, quando é sancionado o Decreto-Lei nº 406 que prevê ser necessária autorização estatal para explorar a venda de passagens para viagens aéreas, marítimas ou rodoviárias. Com o Decreto-Lei nº 2440 de 1940, passou a ser exigido das empresas e agências de viagens e turismo o registro prévio em órgãos do governo, assim como autorização para viagens coletivas de excursão. Em 1958, foi criada a Comissão Brasileira de Turismo – COMBRATUR, pelo Decreto nº 44863, com atribuições de planejamento do turismo nacional. O Decreto-Lei nº 55, de 18 de novembro de 1966 (Jus Brasil Legislação, 2011), foi responsável pela implantação do Sistema Nacional de Turismo, e pela criação do Conselho Nacional do Turismo – CNTur e da Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR, com a função de organizar e estimular o turismo brasileiro, seguindo as diretrizes traçadas pelo CNTur. Em 1971, através do Decreto-Lei 11.191, foi criado um fundo para financiamento de projetos de desenvolvimento turístico chamado FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo e, em 1974, o Fundo de Investimento Setorial de Turismo – Fiset. (Badaró, 2008).

A EMBRATUR tinha, então, como atribuições, fomentar e financiar diretamente as iniciativas, planos, programas e projetos com vistas ao desenvolvimento do turismo, executar todas as decisões, atos, instruções e resoluções expedidas pelo Conselho, celebrar contratos, estudos e convênios com entidades públicas e privadas, no interesse do turismo nacional e da coordenação de suas atividades e autorizados pelo Conselho, estudar de forma sistemática e permanente o mercado turístico, a fim de contar com os dados necessários para um adequado controle técnico, organizar, promover e divulgar as atividades ligadas ao turismo, fazer o registro e fiscalização das empresas dedicadas ao setor turístico, estudar e propor ao CNTur os atos normativos necessários ao seu funcionamento e movimentar os recursos da empresa dentro das diretrizes traçadas pelo Conselho.

Em 1991, a EMBRATUR, então vinculada à Secretaria do Desenvolvimento Regional da Presidência da República ganha nova razão social com a Lei nº 8181 que também estipula e amplia as competências da empresa, agora denominada Instituto Brasileiro de Turismo, com funções de formular, executar e coordenar a PNT – Política Nacional de Turismo (BRASIL, 2011). Em 1º de janeiro de 2003 quando foi instituído o Ministério do Turismo, a EMBRATUR passou a ter atribuições restritas a promoção e marketing do turismo nacional, apoiando a comercialização de produtos, serviços e destinos do país no exterior.

O Ministério do Turismo – MTUR nasceu com a competência do planejamento e execução da política nacional de turismo; da promoção do turismo brasileiro no país e no exterior; do incentivo às iniciativas públicas e privadas de fomento das atividades turísticas; e da coordenação e monitoramento de planos e programas de estímulo ao desenvolvimento do setor. Deste modo, foi necessário que se buscasse uma nova estrutura organizacional visando implementar um modelo de gestão pública descentralizada e participativa, e contribuir efetivamente com a geração de divisas, a criação de empregos, a redução das desigualdades regionais, a inclusão de diversos agentes sociais. Para isso, as políticas públicas nacionais de turismo passaram a ser elaboradas considerando o turismo como possível agente de transformação, capaz de gerar riquezas econômicas e desenvolvimento social, através da qualidade e competitividade de produtos, da ampliação e melhoria da infra-estrutura turística e da promoção comercial (CGU, 2011).

Quanto à organização do turismo no âmbito dos estados, Solha (2005) mostra que são os órgãos de turismo estaduais os grandes executores das políticas públicas

nessa esfera. Antes, porém, da década de 1950, a participação do poder público no turismo teria sido acanhada e restrita a participações locais, em geral de algumas prefeituras.

A autora indica que as primeiras participações estaduais no turismo podem ser registradas com a instituição do Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Sul, em 1950, para estimular a hotelaria; a criação da Divisão do Turismo no Paraná, em 1953, para divulgar os atrativos do estado e implantar infraestrutura; a implantação do Serviço de Estâncias Hidrominerais de Minas Gerais, em 1956; e a inserção do turismo da Bahia no Programa de Recuperação Econômica do estado, em 1958. As mudanças em relação à organização do turismo no âmbito estadual começam a ser mais significativas a partir da década de 1960. Como Solha (2005) observa, surgem várias dessas instituições neste momento, enquanto outras são extintas e transformadas ao longo do tempo.

1.2.1 O Plano Nacional de Turismo – PNT

No ano de criação do MTUR, foi elaborado e lançado o Plano Nacional de Turismo – PNT – Diretrizes, Metas e Programas para o período de 2003 a 2007, com cinco grandes metas: criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações; aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil; gerar 8 bilhões de dólares de divisas; aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos vôos domésticos; e ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada estado da Federação e Distrito Federal. O PNT passou a ser, naquela ocasião, o principal instrumento de planejamento do Ministério. O documento foi elaborado coletivamente, tendo por base um diagnóstico das fragilidades e dos problemas do turismo brasileiro, com as contribuições sistematizadas e agrupadas em eixos temáticos.

Os pressupostos fundamentais do Plano foram a ética e a sustentabilidade. Segundo Fraga (2003), o desenvolvimento sustentável dependeria de uma preocupação primordial com a ética global em termos de bem estar geral da humanidade. Conforme discorre a autora, em 1995 a Organização Mundial do Turismo – OMT definiu o turismo sustentável como uma atividade suportável em longo prazo do ponto de vista ecológico, além de ser viável economicamente, e ter em vista a consideração da ética e da equidade social entre as comunidades locais. Para a OMT,

isto exigiria uma integração com o ambiente natural, cultural e humano, assim como o respeito pelas diferenças entre os destinos turísticos, em especial no que se tratar de localidades e áreas sensíveis e frágeis ambientalmente.

Fraga (2003) observa que a Conferência do Rio – ECO92 foi útil para enriquecer o conceito de desenvolvimento sustentável, afirmando que o mesmo vem sendo ampliado e passa a ser visto hoje como um processo, o que implica em que, além de tratar dos fatores sociais e ambientais de modo concomitante, o conceito de sustentabilidade deve ser sempre revisto e observado dentro de uma visão sistêmica, por envolver a manifestação de muitos fenômenos.

Segundo Baptista (2003), o conceito de turismo sustentável está amparado por princípios que visam medir os impactos ambientais e socioculturais gerados pela atividade, conceito este que, para o autor, tem sido incluído em muitos planos e políticas nacionais e regionais de turismo pelo menos na Europa, havendo a necessidade de que sejam adotados indicadores eficientes de monitoramento da sustentabilidade para verificação clara de tais impactos.

Sobre o caráter participativo do PNT 2003/2010, para dar sustentação ao mesmo o MTUR constituiu um tripé estratégico formado pelo Conselho Nacional de Turismo, pelo Fórum de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo e pelas instâncias estaduais de turismo.

Ampliado e regulamentado pelo Decreto nº 4.686, de 29/04/2003, o Conselho Nacional de Turismo foi composto então por 53 instituições representativas do governo, da iniciativa privada e da sociedade civil, tendo sido proposta a criação, no seu âmbito de atuação, de Câmaras Temáticas para debater assuntos específicos considerados de grande importância para o desenvolvimento do turismo no país. Hoje o Conselho tem a representação de 71 conselheiros e as suas Câmaras Temáticas são em número de nove: financiamento e investimento; infraestrutura; legislação; negociações internacionais de serviços turísticos; promoção e apoio à comercialização; qualificação profissional; regionalização; segmentação; turismo sustentável e infância (MTUR, Conselho Nacional de Turismo, 2011).

O Fórum de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo – FORNATUR, órgão colegiado formado por secretários e/ou presidentes de órgãos estaduais de turismo criado em 07/11/2000, passou a ser também reconhecido como importante núcleo estratégico para validar e implementar a política nacional do turismo, reunindo-se regularmente, como o Conselho Nacional do Turismo, para tratar de assuntos de

relevância e discutir as demandas nacionais, estaduais e regionais do setor (MTUR, Fórum de Dirigentes e Secretários Estaduais de Turismo, 2011).

Quanto às instâncias estaduais, essas passaram a ser vistas como instrumento muito importante para a estratégia de descentralização e de regionalização das ações do MTUR, havendo um esforço nacional para que esse modelo pudesse ser reproduzido nos estados.

Em 2008, o MTUR editou o Plano Nacional de Turismo 2007/2010 - PNT 2007/2010 – uma Viagem de Inclusão, enfatizando a preocupação das políticas públicas com o papel do turismo como indutor de inclusão social, seja no que se refere à geração de emprego e renda, seja em relação ao consumo, com a possibilidade de inserção de novos turistas no mercado interno (Ministério do Turismo, Plano Nacional de Turismo, 2011). As metas do PNT 2007/2010 são: a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno; a geração de 1,7 milhões de novos empregos e ocupações; a estruturação de 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional; a geração de US\$7,7 bilhões em divisas. O Plano está estruturado em oito macroprogramas: Planejamento e Gestão; Informação e Estudos Turísticos; Logística de Transportes; Regionalização do Turismo; Fomento à Iniciativa Privada; Infraestrutura Pública; Qualificação dos Equipamentos e Serviços Turísticos; e Promoção e Apoio à Comercialização.

Encontram-se atualmente em fase de discussão os preparativos para a edição do Plano Nacional de Turismo 2011/2014, uma vez que o MTUR busca a participação de diversos atores na elaboração e validação do documento que é considerado primordial para o planejamento das políticas públicas nacionais.

1.2.2 O Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT

Para Gomes (2008, p. 11), “o turismo é uma atividade que vem adquirindo expressivo espaço na administração pública”. Conforme diz o autor, o panorama para o setor começou a melhorar a partir da década de 1990, quando políticas de turismo “mais consistentes” passaram a ser implantadas.

Gomes identifica o surgimento de uma nova fase nas políticas públicas de turismo (2008) a partir da implantação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) em todo o país, estimulando a participação dos municípios no planejamento da atividade turística.

Da mesma forma, Beni (2006) afirma que:

É desse período (década de 1990) o PNMT – Plano Nacional de Municipalização do Turismo, criado com o objetivo principal de melhorar o produto turístico brasileiro por meio da conscientização dos municípios e de seus habitantes acerca dos benefícios econômicos que o turismo poderia aportar, bem como da descentralização das atividades de planejamento. (p. 26)

De acordo com Fratucci (2009), foi através do PNMT que teve início o processo de descentralização da gestão do turismo no país, o que ainda norteia, em certa medida, a política nacional de desenvolvimento do setor.

Conforme o relatório de gestão do ano de 2003 da Controladoria Geral da União da Presidência da República (CGU, 2003), o PNMT foi de fato um dos programas que mais contribuiu para o turismo como atividade econômica sustentável, tendo exercido papel importante na geração de empregos. O PNMT tinha como objetivo o fomento da atividade turística de modo sustentável nos municípios, baseando-se no crescimento econômico, social, ambiental, cultural e político. Implantado pela EMBRATUR em 1993, o programa visava a conscientização e a sensibilização das comunidades sobre a importância do turismo como instrumento de crescimento econômico, melhoria da qualidade de vida e preservação do patrimônio natural e cultural.

Fratucci (2005) conta que o programa foi criado no âmbito da Secretaria Nacional de Turismo e Serviços do então Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, tendo sido instituído pela Portaria nº 130 do MICT, de 30/03/94, por ter sido constatada que a falta de qualificação profissional seria um dos grandes empecilhos para o desenvolvimento do setor. Conforme expõe Fratucci, a EMBRATUR registra em 2002 no caderno intitulado “Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos” que o PNMT teria respondido à necessidade de conscientização, motivação e capacitação de diversos agentes do setor público e privado envolvidos com a atividade turística no âmbito dos municípios onde o programa foi aplicado.

De acordo com Fratucci (2006), o PNMT estava fundamentado em cinco princípios norteadores que eram: descentralização, sustentabilidade, parcerias, mobilização e capacitação. A metodologia levava em consideração a integração e participação dos atores locais em oficinas e era buscada a contribuição de cada participante de tal modo que conceitos próprios podiam ser construídos. As oficinas eram distribuídas em três fases consecutivas. O PNMT foi desenvolvido até o final de 2002

Encerrado o período de dez anos de aplicação do PNMT, o Ministério do Turismo passou a discutir e depois se basear na regionalização como norte para a organização e o planejamento da atividade turística no país, pois a partir do momento em que os municípios são integrados e cooperam entre si, há a chance de melhores resultados.

Para Solha (2005, p. 39), com a implantação do PNMT em 2003 gerou-se um incremento nas ações do poder público federal, incentivando a participação de outros níveis de governo na gestão do turismo, pois via a responsabilidade dos municípios no desenvolvimento do turismo em nível local. A autora relata que isso serviu para “possibilitar a criação de um canal de comunicação mais efetivo com os governos estaduais e, ao longo do tempo, conseguir compartilhar com o poder público estadual a responsabilidade pela condução do desenvolvimento turístico do país”. (SOLHA, 2005, p. 39)

1.2.3 O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil - PRT

De acordo com Beni (2006), uma nova estrutura foi implantada com a criação da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo na estrutura do Ministério do Turismo, responsável pelas políticas públicas federais. Naquele setor é que foi desenvolvido o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil como instrumento de execução da política nacional, em substituição ao PNMT, visando a articulação de instituições nacionais e regionais para promover “a cooperação e a interação com os órgãos de administração federal, estadual e municipal” (BENI, 2006, p. 28). O programa começou a ser implantado no país a partir de 2004 e encontra-se em atividade.

Como podemos ver, a importância da regionalização é plenamente reforçada pela OMT, o que vai ao encontro do programa:

A atuação do setor público em *nível regional* está sendo cada vez de maior importância, pois a região é considerada às vezes um destino turístico por si mesma, independente do país em que se situe. Uma região pode inclusive pertencer a dois países diferentes (como o vale do Danúbio). Por outro lado, a ida progressiva de visitantes até núcleos distantes dos centros turísticos tradicionais e a necessidade de atuar eficazmente num setor cada vez mais complexo, dificultam a gestão centralizada da atividade turística. (2001, p.163)

Conforme esclarece Beni, a política de regionalização implantada através do programa tinha por objetivo promover a descentralização da gestão do turismo, buscando implementar um processo mais participativo. Para apoiar essa idéia foi criado

o Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Turismo, com a função de “instrumentalizar as políticas, programas, ações e parcerias no nível de suas respectivas jurisdições regionais” (BENI, 2006 p. 29).

Solha descreve esse movimento da política nacional de turismo com ressalvas:

A nova gestão do governo federal reagrupou os programas que estavam em andamento, reorientando para o desenvolvimento regional do turismo. Para tanto, o poder público tem criado mecanismos para estimular a participação dos estados. Verifica-se, porém, grande dificuldade para tornar realidade esse discurso, principalmente quando faltam ações que estimulem e criem um ambiente propício para provocar a independência dos organismos estaduais. (2005, p. 46)

De acordo com Beni (2006 pag. 29), o Programa de Regionalização constituiu-se em uma estratégia de desenvolvimento regional e estava relacionado ao macroprograma de Estruturação e Diversificação da Oferta Turística, do Plano Nacional de Turismo 2003/2007, ficando a sua implantação sob a responsabilidade do Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico da Secretaria Nacional de Políticas do Turismo do MTUR.

O PRT foi criado com o objetivo de buscar a integração e a cooperação entre municípios, estados e regiões do país, a ampliação e a qualificação do mercado de trabalho e o aumento do tempo de permanência e do gasto médio do turista nos locais e regiões visitadas. Desta forma, busca incentivar o desenvolvimento sustentável do turismo de forma regionalizada, estimulando a ampliação da oferta turística, a estruturação de produtos turísticos mais competitivos, a integração entre planejamento e gestão da atividade turística, e o compartilhamento de dificuldades para a busca de soluções mais efetivas para os problemas comuns.

Ainda conforme as diretrizes do Programa de Regionalização e com base nesses objetivos, a organização dos municípios deve estar focada na sustentabilidade ambiental, econômica, sociocultural e político-institucional. Além disso, o PRT propõe olhar o turismo como produto a ser comercializado de modo profissional, uma lacuna que o PNMT talvez não tenha preenchido, como esclarece Célia Arruda¹, gerente de Planejamento e Projetos da TurisRio.

Ou seja, o Programa de Regionalização do Turismo busca olhar o turismo de modo a incorporar a diretriz da Organização Mundial do Turismo - OMT em relação ao planejamento estratégico regional de modo integrado, procurando uma reflexão mais ampla sobre a noção dos conceitos de território e de arranjo produtivo.

¹ Entrevista concedida à autora em 28/02/11

Conforme consta do Plano Nacional do Turismo 2007/2010:

O contexto da regionalização pressupõe uma ampla convergência de interesses em uma rede de relações com foco no mercado e intensa integração econômica e social, com capacidade de produzir uma interação dinâmica entre diferentes setores para o desenvolvimento sustentável do turismo. (MTUR, 2007)

Para a execução do Programa de Regionalização, o Ministério do Turismo contou com o apoio de parcerias diversas e de órgãos de turismo estaduais, lançando cadernos que serviram como orientadores onde eram apresentadas as “Diretrizes Políticas” e as “Diretrizes Operacionais”. Como norteadores de execução do programa foram sugeridos os seguintes módulos: Sensibilização; Mobilização; Institucionalização da Instância de Governança Regional; Elaboração de Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; Sistema de informações Turísticas do Programa; Roteirização Turística; Promoção e Apoio à Comercialização; Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa.

Para a melhor compreensão do Programa de Regionalização é importante entender a proposta de cada uma dessas etapas, como afirma Valéria Lima², Diretora de Planejamento e Projetos da TurisRio. Para ela, é necessário esclarecer que o PRT propõe esses módulos como elementos dinâmicos e não estanques, ou seja, que não poderiam existir como degraus a serem seguidos na sua aplicação. Devem ser implementados, portanto, considerando cada situação específica e, às vezes, de modo concomitante, sem nunca serem totalmente esgotados, devido à dinâmica da atividade turística. A sensibilização e a mobilização, por exemplo, sempre irão requerer muita atenção, e já estavam, inclusive, previstas no PNMT. Desse modo, o Programa de Regionalização do Turismo visa melhorar a competitividade do setor turismo, respeitando as bases da sustentabilidade e da integração regional.

Com o intuito de esclarecer sobre o processo de implantação do Programa, segue-se uma síntese do que representam os módulos citados anteriormente, conforme as Diretrizes Operacionais do PRT (MTUR, 2007).

² Entrevista concedida à autora em 11/04/11

1.2.3.1 Sensibilização

Este é o primeiro passo que marca o início do programa, com a proposta de promover a compreensão sobre a importância do turismo como fator de desenvolvimento regional, dando oportunidades para que as comunidades locais possam observar e conhecer atrativos naturais e culturais existentes em sua região, percebendo as potencialidades ali existentes. A partir disso, supõe-se que as comunidades locais passem a valorizar a atividade turística e compreendam a necessidade de se envolverem nesse processo, para que o turismo possa acontecer de forma positiva e inclusiva na região.

A sensibilização deve ser realizada a partir da parceria entre o poder público, a iniciativa privada, a sociedade civil organizada, as instituições de ensino, e de todas as instituições que têm interface com o turismo, de forma que se perceba que quanto maior o entendimento e o entrosamento entre essas instâncias, maior a possibilidade de desenvolvimento turístico na região.

Seguem-se alguns objetivos do processo de sensibilização, conforme o Programa de Regionalização do Turismo (MTUR, 2004): buscar o apoio dos órgãos públicos dos estados e dos municípios para o desenvolvimento do programa, considerando a mudança de foco para a regionalização do turismo; despertar nas comunidades e nos setores públicos e privados a compreensão sobre a importância de que os serviços de apoio ao turismo dos equipamentos turísticos devem buscar a melhoria de qualidade, assim como a percepção das vantagens em organizar, aumentar e diversificar a oferta turística, buscando a valorização dos produtos turísticos; apoiar os estados na identificação de lideranças existentes nas comunidades e no setor privado do turismo que possam colaborar com o processo da regionalização; incentivar a mudança de posicionamentos e a ampliação da visão de instituições e pessoas para o horizonte regional do turismo, e não apenas municipal; incentivar os cuidados com o meio ambiente, o desenvolvimento de iniciativas socioculturais e das atividades econômicas no processo de regionalização do turismo; apoiar o fortalecimento de parcerias e de instituições governamentais e não governamentais voltadas para o turismo, com vistas ao desenvolvimento do turismo nas bases da regionalização.

1.2.3.2 Mobilização

Vista como elemento fundamental para o sucesso do PRT, a mobilização de lideranças é vista como significativa também para os resultados positivos alcançados pelo PNMT em muitas localidades brasileiras. O desenvolvimento do turismo regional dependeria, portanto, em grande medida, da interação entre todos os atores envolvidos.

De modo geral, o objetivo da mobilização é promover o trabalho conjunto e o alinhamento de objetivos e interesses dos atores locais, possibilitando a união dos atores com foco no desenvolvimento regional do turismo.

Espera-se que, na medida em que as comunidades possam participar e opinar, apresentando idéias e sugestões sobre o desenvolvimento das localidades onde vivem, haja maior motivação e vontade de todos em divulgar mais a história, hábitos, belezas e serviços disponíveis em sua localidade.

Assim, o sucesso da mobilização depende, entre outras coisas, de que as comunidades conheçam profundamente seus municípios e percebam a importância do turismo para o seu desenvolvimento. É igualmente importante que valorizem a hospitalidade sentindo-se responsáveis pela imagem do seu município e da sua região, e que compreendam que os municípios vizinhos são parceiros no desenvolvimento do turismo pela possibilidade de colaborarem na ampliação do tempo de permanência do turista na região, o que seria positivo para todos os envolvidos. Dessa forma, a mobilização busca envolver, promover, articular e integrar os participantes do PRT na base local e regional.

1.2.3.3 Institucionalização da Instância de Governança Regional

A existência de instâncias de governança regionais como organizações que contam com a representação do poder público, do setor privado e da sociedade civil organizada dos municípios que compõem a região turística tem sido considerada fundamental para o PRT, em especial por sua importância na descentralização da gestão da atividade.

Essas instâncias podem ter a forma de fóruns, conselhos, comitês, ou associações, entre outras, e são formadas por empresas, associações, agências locais e regionais de governo, centros tecnológicos, universidades, agências de desenvolvimento etc. Sua função é primordial para a promoção da mudança de

paradigma, a partir da união de diversos setores e para a aplicação de ações concretas de modo regionalizado.

O PRT propõe, deste modo, a criação e o fortalecimento dessas instâncias representativas nas regiões, como importante instrumento de descentralização do planejamento e da gestão do turismo. Como o compartilhamento de poder não é simples de ser aplicado, este módulo se constitui em grande desafio para o sucesso do programa.

1.2.3.4 Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional

O Programa de Regionalização aponta também, como necessidade básica para que o turismo seja positivo para uma região, a elaboração de um plano estratégico de modo integrado e participativo. O Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional é considerado, então, o instrumento preliminar para orientar a estratégia de desenvolvimento do turismo em uma região turística.

Esse documento deve mostrar a visão de futuro desejada pela comunidade regional que o criou, sendo coordenado pela instância de governança regional.

Devem constar deste documento as ações e projetos pensados para execução em curto, médio e longo prazos, assim como a identificação de parcerias e possíveis fontes de financiamento para a implantação dos mesmos.

O PRT destaca que tal planejamento deve respeitar as diferenças e peculiaridades de cada região, sendo permitida a adoção de instrumentos diversos conforme os modelos e estágios específicos de desenvolvimento turístico regional. O Plano Estratégico deve servir à orientação, diálogo e negociação entre todos cuja proposta é o desenvolvimento do turismo na região.

Depois de elaborado o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional, é fundamental que o mesmo seja acompanhado da elaboração e da implementação dos diversos projetos nele previstos, de modo a dar efetividade ao planejamento do turismo regional. O detalhamento dos mesmos sempre dependerá dos tipos e especificidades das regiões turísticas, conforme o estágio de desenvolvimento ali presente.

O PRT propõe que a execução desses projetos seja coordenada pela instância de governança regional e executada por instituições com competências específicas,

além de apontar a importância das parcerias e dos órgãos financiadores, quando for o caso, da participação da iniciativa privada e do apoio das comunidades locais.

A implementação do Plano não é simples e prevê diversas etapas interligadas, sendo necessária a gestão de conflitos e de interesses, assim como a atenção com o cumprimento de prazos e de compromissos.

O PRT também se preocupa, nesse aspecto, com a qualificação da equipe gestora dos projetos e de sua capacidade para elaborar planos operacionais, orçamentos e estratégias para buscar os recursos necessários para a consecução dos mesmos.

1.2.3.5 Sistema de Informações Turísticas do Programa

A finalidade do Sistema de Informações Turísticas, conforme o PRT, é resgatar, reunir e organizar dados confiáveis e atualizados sobre os municípios e as regiões turísticas, tornando possível que estes fiquem disponíveis e que possam circular livremente, formando um banco de dados importante e com canais de difusão da informação eficientes.

A proposta sugere uma rede de informações sistematizada e alimentada continuamente pelas instâncias: federal, estadual, regional e municipal. A informação turística eficazmente sistematizada deverá servir para subsidiar ações de planejamento e gestão das políticas públicas e dos planos para o setor turístico, servindo também como base para os investimentos privados.

1.2.3.6 Roteirização Turística

A Roteirização, segundo o PRT, consiste em um modo de organizar a oferta turística com vistas a integrar atrativos e parcerias de tal forma que ela possa ser ampliada, sendo considerados, para tanto, aspectos da segmentação.

O objetivo do PRT com o apoio à criação e à consolidação de roteiros turísticos é de que haja uma redução das desigualdades regionais e que a inclusão social possa ser promovida.

Entre outras coisas, o módulo incentiva que sejam feitos mais investimentos em roteiros já existentes para que haja maior qualificação dos serviços disponíveis, assim como estimula a mobilização de atores para a criação de novos roteiros baseados em

segmentos potenciais, possibilitando a diversificação de fluxos e o aumento do tempo de permanência dos turistas na região.

A roteirização está fundamentada na participação de atores diversos do setor público, privado e de organizações não governamentais, cabendo o papel da sua execução e comercialização à iniciativa privada.

1.2.3.7 Promoção e Apoio à Comercialização

Este módulo objetiva estreitar os relacionamentos entre os organizadores da atividade turística com o mercado consumidor dos produtos e roteiros da região, fortalecendo a imagem regional e oferecendo suporte no processo de comercialização. Conforme suas funções participam desse processo o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada.

O objetivo final é aumentar a competitividade dos destinos e regiões, e promover a motivação do consumo de produtos turísticos, respeitando o princípio da sustentabilidade.

Conforme o PRT, isto pode ser feito através da promoção e da divulgação dos produtos e roteiros, e pelo esforço de conquistar o público por meio de ações de comunicação e de cuidados para garantir e manter a satisfação dos turistas. Conforme o programa, a aproximação entre a oferta e o mercado pode ser efetivada através da relação entre a imagem do destino, o imaginário ligado ao mesmo e o seu posicionamento no mercado, e as estratégias de comunicação disponíveis e usadas no processo.

1.2.3.8 Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa

O módulo estimula a criação e a manutenção de um sistema com condições de gerar e gerenciar informações em tempo útil, de tal modo que possa embasar os processos decisórios das instâncias de governança regionais, dos órgãos públicos relacionados ao turismo, da iniciativa privada e da comunidade, que tragam impactos positivos para o turismo.

Tal sistema deve constituir-se em instrumento de gestão e monitoramento das ações e projetos de desenvolvimento do turismo nas regiões turísticas, avaliando os resultados do programa para a correção de rumos e a sua melhoria contínua.

Falando, ainda, sobre os programas nacionais, Fratucci esclarece:

Ambos os programas, PNMT e PRT, têm seu foco estratégico no estímulo ao desenvolvimento turístico a partir da escala local. Enquanto o PNMT buscava agir nos processos de articulação e organização dos diversos setores locais, públicos e privados, envolvidos com a atividade turística, o PRT volta-se mais para a estruturação e formatação de produtos turísticos regionais com qualidade suficiente para competirem nos mercados atuais. (2009, p. 405)

Para o autor, o PNMT e o PRT são complementares e contínuos, sendo natural que tenha havido um avanço da escala municipal para a regional. Segundo explica, uma vez que os municípios são estruturados em sua organização político-administrativa, com os seus conselhos e fundos municipais de turismo, passa a existir uma necessidade de que os municípios vizinhos busquem a articulação entre si porque, para o turista, os limites entre esses territórios seriam “imperceptíveis e simbólicos” (Fratucci, 2009, p. 406).

Conforme Fratucci (2009, p. 406), houve falha de descontinuidade política entre o PNMT e o PRT, talvez porque “os criadores e executores do segundo tenham demorado a perceber o quanto os resultados do primeiro lhes eram essenciais”. De acordo com o autor, a articulação entre municípios vizinhos só acontece de modo positivo se for feita de forma “consistente e sustentável, se cada um deles já estiver com sua estrutura local minimamente organizada”. Fratucci afirma, afinal, que “um conselho ou consórcio regional de turismo só terá condições para se consolidar se estiver baseado em conselhos ou fóruns municipais fortes e atuantes.” (2009, p. 406)

No Plano Nacional do Turismo 2007/2010 o PRT ganhou destaque e foi elevado ao patamar de Macroprograma, mantendo as mesmas diretrizes operacionais de sua base. Além disso, o MTUR implantou o Estudo de Competitividade do turismo brasileiro, lançando em 2009 os 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico (MTUR, 2011). Estruturação e gestão dos 65 destinos indutores: O projeto visa direcionar investimentos e monitorar, ano a ano, os resultados obtidos sobre a evolução dos destinos em treze dimensões: infraestrutura geral; acesso; serviços e equipamentos turísticos; marketing; política pública; cooperação regional; monitoramento; economia local; capacidade empresarial; aspectos sociais; econômicos; e, culturais. O projeto 65 Destinos Indutores tem como objetivo capacitar os atores locais para a gestão em turismo, ampliar os conhecimentos sobre planejamento estratégico, fortalecer a governança e a inter-relação dos destinos com as regiões em que estão inseridos.

1.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E ORGANIZAÇÃO DO TURISMO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Localizado na região Sudeste, com cerca de 15.993.583 habitantes (CEPERJ, 2010) o estado do Rio de Janeiro é um dos estados com uma das menores áreas no país e é formado por noventa e dois municípios. Destaca-se por ter uma vasta diversidade de atrativos turísticos em seu território, além de ter sido sede nacional do governo colonial e da república, até 1960.

Com muitas riquezas naturais e culturais, o estado do Rio de Janeiro é de fato considerado um importante destino turístico em todo o mundo, apesar de dificuldades que ainda enfrenta como a questão da segurança pública, sendo o segundo maior portão de entrada de turistas estrangeiros no país (MTUR, 2010).

Com atrativos de serra e mar a curtas distâncias, o estado vem buscando organizar melhor a gestão do setor e participar dos programas federais voltados para o desenvolvimento do turismo. Desse modo, o órgão responsável pelo turismo no estado do Rio de Janeiro, a Secretaria de Estado de Turismo - SETUR, criada em dezembro de 2010 conforme Decreto nº 42.777, de 30/12/2010, procura alinhar as políticas públicas estaduais com as diretrizes nacionais em conjunto com a empresa de economia mista a ela vinculada, a Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro – TurisRio, criada em 1960 pela Lei 4.221, de 13/04/1960, conforme informações fornecidas pela Diretora de Planejamento e Projetos da empresa, Valéria Lima.

É por isso que estes órgãos têm procurado estimular a organização dos municípios do estado em regiões turísticas desde a década de 1980, quando ainda era a EMBRATUR o órgão oficial do turismo na esfera nacional. Essa maneira de organizar o território serve para aplicar de modo mais adequado as políticas de turismo, uma vez que os municípios são reunidos em regiões conforme as suas semelhanças e potencialidades complementares, como indicou esta diretora. Desse modo, o órgão oficial de turismo do estado pode propor ações de desenvolvimento e de promoção do turismo de forma regionalizada.

Um dos resultados do Plano Diretor de Turismo do Estado do Rio de Janeiro (2001) foi a revisão do mapa da regionalização turística do estado, de acordo com critérios de: identificação, características e extensão dos recursos turísticos; tipologia, dimensão e categoria da oferta de equipamentos e serviços turísticos, e condições de infra-estrutura de apoio; e incidência espacial da oferta turística (TurisRio, 2001). Esse

processo resultou na re-divisão das regiões turísticas do estado do estado antes eram sete (Metropolitana, Costa Verde, Costa do Sol, Serrana A, Serrana B, Serramar e Norte) e passaram a 13, a saber: Metropolitana, Costa Verde, Costa do Sol, Agulhas Negras, Vale do Paraíba, Ciclo do Café, Baixada Fluminense, Serra Tropical, Serra Verde Imperial, Serra Norte, Rota do Sol, Costa Doce e Noroeste Fluminense.

Em 2005, em consequência dos trabalhos ligados ao Programa de Regionalização, esse mapa foi revisto e, através de processo participativo, que consistiu em inúmeras reuniões envolvendo os municípios do estado e os conselhos de turismo, foi elaborado outro mapa, desta vez com 11 regiões, Metropolitana, Costa Verde, Costa do Sol, Agulhas Negras, Vale do Paraíba, Baixada Fluminense, Caminhos da Mata, Serra Norte, Serra Verde Imperial, Costa Doce e Noroeste das Águas. Em 2009, houve mais uma revisão deste mapa e hoje o estado do Rio de Janeiro está organizado em 12 regiões turísticas, que são: Metropolitana, Costa do Sol, Costa Verde, Agulhas Negras, Vale do Café, Serra Verde Imperial, Baixada Fluminense, Serra Norte, Caminhos da Mata, Caminhos Coloniais, Costa Doce, e Águas do Noroeste. Dessas regiões, seis são hoje chamadas de estratégicas, por se encontrarem em estágio mais avançado de desenvolvimento turístico, conforme mapas e quadro abaixo (FIGURAS 1; 2 e 3): Metropolitana, Costa do Sol, Costa Verde, Agulhas Negras, Serra Verde Imperial e Vale do Café.

REGIONALIZAÇÃO TURÍSTICA - RJ

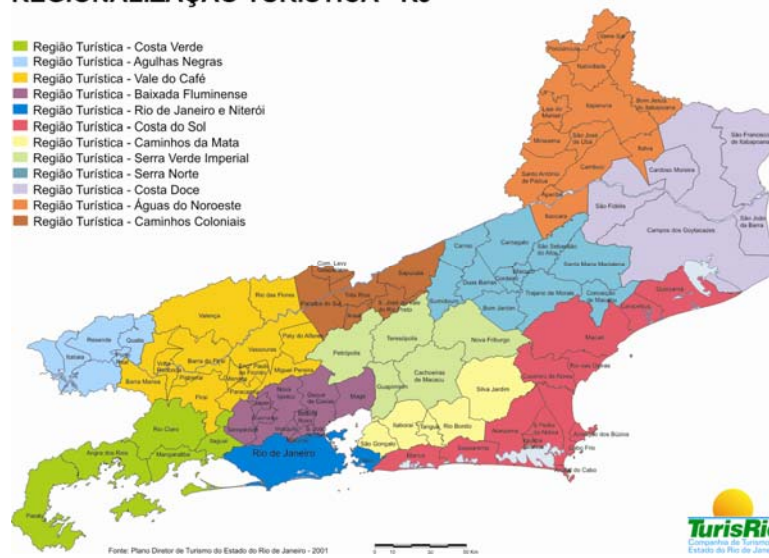


Figura 1: Mapa das Regiões Turísticas do Estado do Rio de Janeiro

Fonte: TurisRio, 2009

REGIONALIZAÇÃO TURÍSTICA - RJ



Figura 2: Mapa das Regiões Turísticas Estratégicas do Estado do Rio de Janeiro

Fonte: TurisRio, 2009

REGIÕES TURÍSTICAS ESTRATÉGICAS	MUNICÍPIOS
Metropolitana	Niterói e Rio de Janeiro
Costa do Sol	Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Carapebus, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Macaé, Maricá, Quissamã, Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia e Saquarema
Costa Verde	Angra dos Reis, Itaguaí, Mangaratiba, Paraty e Rio Claro
Agulhas Negras	Itatiaia, Resende, Porto Real e Quatis
Serra Verde Imperial	Cachoeiras de Macacu, Guapimirim, Nova Friburgo, Petrópolis e Teresópolis
Vale do Café	Barra do Piraí, Barra Mansa, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira, Paracambi, Paty do Alferes, Pinheiral, Piraí, Rio das Flores, Valença, Vassouras e Volta Redonda
DEMAIS REGIÕES TURÍSTICAS	MUNICÍPIOS
Caminhos Coloniais	Areal, Comendador Levy Gasparian, Paraíba do Sul, São José do Vale do Rio Preto, Sapucaia e Três Rios
Caminhos da Mata	Itaboraí, Rio Bonito, Silva Jardim, São Gonçalo e Tanguá
Costa Doce	Campos dos Goytacazes, São Francisco do Itabapoana, São João da Barra, São Fidélis e Cardoso Moreira
Baixada Fluminense	Belford Roxo, Duque de Caxias, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados, São João de Meriti e Seropédica
Caminhos da Serra	Bom Jardim, Cantagalo, Carmo, Conceição de Macabu, Cordeiro, Duas Barras, Macuco, Santa Maria Madalena, São Sebastião do Alto, Sumidouro e Trajano de Moraes)
Noroeste das Águas	Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá e Varre-Sai

Figura 3: Regiões Turísticas e Municípios do Estado do Rio de Janeiro

Fonte: Elaboração própria em abril de 2011, conforme informações fornecidas pela Diretoria de Planejamento e Projetos da TurisRio

Como explica Cunha (2001, p. 115) são as organizações que formam os serviços do Estado, autarquias, organismos públicos locais e associações profissionais o “conjunto de áreas de responsabilidade que visam garantir o funcionamento do sistema [de turismo]”. Conforme já mencionado, no caso do estado do Rio de Janeiro a gestão pública do turismo é hoje da responsabilidade da SETUR – Secretaria de Estado de Turismo e da Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro – TurisRio.

De acordo com Valéria Lima, a estrutura da gestão pública do turismo no estado do Rio de Janeiro está ligada também a outros órgãos consultivos que funcionam como conselhos ou fóruns, sendo os principais o Conselho Estadual de Turismo, o Fórum Estadual de Secretários Municipais de Turismo, os Conselhos Regionais de Turismo e os Conselhos Municipais de Turismo, modelo de gestão de certo modo replicado do

âmbito nacional, como incentiva o MTUR. Além disso, a SETUR e a TurisRio interagem com os órgãos municipais de turismo e com o próprio Ministério do Turismo, assim como com as associações de iniciativa privada ligadas ao turismo no estado, como por exemplo a Associação Brasileira de Agências de Viagens – ABAV-RJ, a Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH-RJ, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE-RJ, a Federação Brasileira de Convention & Visitors Bureaux, entre outras instituições.

Entre as competências da TurisRio, órgão vinculado à SETUR, está o cadastramento de empresas e serviços turísticos, e a fiscalização sobre o cumprimento da legislação federal relacionada ao setor turístico. Essas atribuições são de fato delegadas pelo Ministério do Turismo aos órgãos estaduais que agora precisam se preparar melhor para atender à Lei Geral do Turismo regulamentada em 2011.

Como consta no Estatuto Social da TurisRio, a empresa tem como objetivo criar as bases para o desenvolvimento do turismo e das atividades afins ao setor no estado, mantendo o alinhamento necessário com a política de desenvolvimento socioeconômica do estado (TURISRIO, 2005)

Esse alinhamento entre as políticas nacionais e estaduais de desenvolvimento do turismo, que está refletido também em relação aos municípios, é extremamente importante, pois uma política pública bem executada traz benefícios extremamente relevantes para toda a sociedade, conforme expõe a OMT:

O objetivo principal da administração pública deve ser criar e manter as condições adequadas para aquecer a competitividade das empresas e das regiões turísticas. De fato, este trabalho da administração faz parte dos requisitos necessários para que se possa oferecer uma experiência turística integral de qualidade, sem ela é impossível conseguir a satisfação total do consumidor, sua fidelidade e a competitividade dos ‘resorts’, regiões e países turísticos. (2001, p.159)

A diretora de Planejamento e Projetos da TurisRio esclareceu que a missão da SETUR, conforme o Plano Plurianual 2011-2015 que está sendo elaborado é “promover o desenvolvimento sustentável e integrado do turismo no estado do Rio de Janeiro”. Os objetivos da SETUR estão relacionados à implantação de políticas públicas para: “o fomento do turismo e a qualificação de profissionais, serviços e produtos turísticos no estado, através da execução de programas, projetos e ações sustentáveis no contexto ambiental, cultural, econômico e social”; e “com vistas à interiorização do fluxo turístico no estado, à valorização da regionalização e à integração da cadeia produtiva do

turismo”. Em sua opinião, seria muito importante para guiar essa política que o Plano Diretor de Turismo do estado fosse atualizado.

1.3.1 O PLANO DIRETOR DE TURISMO DO ESTADO

De acordo com Lima (2004), o Plano Diretor de Turismo do Estado do Rio de Janeiro é um orientador das políticas públicas para o turismo fluminense, tendo sido este documento editado em setembro de 2001 e aprovado pelo Decreto 31.078, de 27/03/2002. Depois de lançado, o Plano passou a atender a Constituição Estadual que previa em seu Artigo 227: “O estado promoverá e incentivará o turismo, como fator de desenvolvimento econômico e social [...]; § 2º: O instrumento básico de intervenção do Estado no setor será o Plano Diretor de Turismo [...]” (Governo do Estado, 1989).

Como expôs Célia Arruda, o Plano Diretor passou a ser implementado de modo mais sistemático a partir de 2003.

Contendo cinco macroprogramas (FIGURA 4), o Plano norteia a TurisRio e a SETUR – RJ na realização de projetos e atividades no setor turístico estadual, e serve também para a orientação de outros órgãos públicos e privados que se relacionem com o setor turístico.

MACROPROGRAMAS	PROGRAMAS
Desenvolvimento Institucional	Ação Interinstitucional
	Normatização da Atividade
	Apoio ao desenvolvimento turístico nos Municípios
Infra-Estrutura de Apoio	Infra-Estrutura Básica
	Equipamentos Turísticos de Apoio
Sistema de Informação	Banco de Dados
	Informação ao Turista
Fomento à Atividade	Gestão dos Serviços Turísticos
	Qualificação da Mão de Obra
	Captação de Recursos
Consolidação do Produto Turístico	Identificação, Organização e Qualificação do Produto Turístico
	Promoção e Marketing

Figura 4– Macroprogramas do Plano Diretor de Turismo
Fonte: TurisRio, 2001

Conforme esclareceu Mônica Araújo³, assessora da Diretoria de Planejamento e Projetos da TurisRio, é importante que o Plano Diretor seja atualizado porque a atividade turística é muito dinâmica, tendo ocorrido muitas mudanças em seus cenários nos últimos anos. Desse modo, vários projetos previstos pelo Plano, ainda que parcialmente, já teriam sido executados e outros novos deveriam ser incluídos, conforme já aponta o planejamento estratégico que a SETUR está elaborando para 2011/2012. Como exemplo, a entrevistada citou a criação do Conselho Estadual de Turismo ocorrida em 2003. Falou ainda de uma maior valorização dos conselhos regionais, que teve lugar a partir de 2004 com o Programa de Regionalização do Turismo adotado por grande parte dos estados brasileiros.

De acordo com Lima (2004, p. 42-43), alguns dos projetos previstos pelo Plano Diretor de Turismo foram, entre outros, os seguintes: institucionalização da regionalização turística; reestruturação do sistema turístico estadual; cadastramento dos serviços turísticos; certificado de padrão de qualidade dos serviços turísticos; estruturação dos Conselhos Municipais de Turismo; incentivo à criação de centros de convenções; concepção e implantação de banco de dados; tratamento e sistematização da informação; implantação de mídia eletrônica; instalação de postos de informações turísticas; consolidação do calendário de eventos; implantação de sinalização turística; edição do manual de orientação ao empresário; implantação do banco de negócios turísticos; estruturação de câmara técnica de coordenação da formação de recursos humanos; apoio à formação técnica profissional; Programa de Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR-Sudeste; estímulo à criação de roteiros e circuitos turísticos; elaboração e implementação do Plano de Marketing e Promoção; criação de sistemas de comercialização; ações promocionais relacionadas aos mercados emissores.

Valéria Lima afirma que alguns desses projetos previstos no Plano Diretor estavam sendo implantados desde 2004, que outros haviam sido consolidados e que alguns desses projetos seriam atividades de rotinas já operadas pela TurisRio, como o cadastramento de equipamentos e serviços turísticos.

Do que estava previsto no Plano Diretor, foram realizadas parcialmente algumas ações e implantados alguns projetos, como a criação do Conselho Estadual de Turismo, o apoio à criação e ao fortalecimento de conselhos municipais de turismo, a implantação de placas de sinalização turística, a capacitação de profissionais, a

³ Entrevista concedida à autora em 11/04/2011

instalação de novo site, e ações relacionadas à regionalização do turismo, por exemplo, como informou Mônica Araújo. Contudo, de tais projetos, a maioria atendeu apenas a algumas necessidades pontuais ou se limitou a algumas regiões, havendo muito ainda a ser feito para incentivar o desenvolvimento do turismo no estado do Rio de Janeiro.

Deste modo, para ilustrar, Mônica explicou que a previsão de reestruturação do sistema turístico no estado não contemplou até os dias de hoje a instalação do Observatório do Turismo, núcleo de estudos e pesquisas considerado em todas as discussões como fundamental para as políticas públicas estaduais do turismo, existindo muitas falhas e lacunas no que diz respeito a informação do turismo no estado. Apesar da instalação de mais de 300 placas de sinalização turística no estado, sobretudo nas regiões do Vale do Café e das Agulhas Negras, estas estão longe de suprir a necessidade de todas as localidades do turismo fluminense, além de não contarem com a manutenção devida. Projetos de capacitação foram pontuais e sem continuidade, assim como a instalação de postos de informações turísticas. O site do turismo fluminense passou por melhorias, mas ainda precisa ser adaptado à nova dinâmica que a atividade turística exige.

Um dos projetos indicados pelo Plano Diretor como PRODETUR-Sudeste era um anseio antigo do estado do Rio de Janeiro que, distante do que aconteceu com outros estados, como os da Região Nordeste, apenas agora tem a possibilidade de concretizá-lo. O PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo é uma linha de financiamento disponibilizada pelo banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, com intermediação do Ministério do Turismo, que antes era pleiteado pelas macroregiões brasileiras – por isso o Plano Diretor menciona o PRODETUR-Sudeste. Embora o Rio de Janeiro tenha tentado com outros estados da região Sudeste participar dessa linha de financiamento, isto não se consolidou.

Mudadas algumas regras do BID em relação ao PRODETUR e ao caminho para buscar esse financiamento, que passou a ser feito por estados e municípios, diretamente, mas ainda com a interlocução do MTUR, o estado do Rio de Janeiro entrou no programa agora chamado PRODETUR Nacional, dando início, em 2008, às negociações e cumprimento das exigências do banco para fazer jus aos investimentos pretendidos.

Nesse momento, todas as exigências de documentação foram cumpridas pelo estado do Rio de Janeiro e o contrato com o BID está aguardando o encaminhamento

do mesmo pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional ao Senado Federal para aprovação do contrato e posterior assinatura das partes.

Valéria Lima informou que esse programa é muito importante e que o contrato com o BID dará acesso ao estado a uma linha de financiamento de US\$ 187 milhões. A entrevistada esclareceu que existem cinco componentes para os projetos do PRODETUR-RJ: estratégia do produto turístico; promoção e comercialização; fortalecimento institucional; infraestrutura de acesso a destinos e serviços básicos; gestão ambiental. Ela narrou que os projetos contemplam obras em rodovias de acesso, recuperação de centros urbanos e de equipamentos do patrimônio cultural, criação de núcleo de pesquisa, capacitação e qualificação profissional, plano de marketing, entre muitos outros. Vários desses projetos têm ligação com os macroprogramas e programas do Plano Diretor e, dentro do possível, procurou-se um alinhamento entre o PRODETUR-RJ e o Plano Diretor de Turismo do estado. A entrevistada disse, ainda, que o PRODETUR-RJ irá contemplar 23 municípios do estado, escolhidos conforme orientação dos Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS e do Programa de Regionalização do Turismo, entre outros critérios.

1.3.2 A participação do estado do Rio de Janeiro no PNMT e no PRT

O estado do Rio de Janeiro tem participado dos grandes programas de desenvolvimento do turismo propostos em âmbito federal, como é o caso do PNMT e do PRT, embora a entrada do Rio de Janeiro no primeiro programa tenha sido um pouco tardia, por volta de 1998.

Conforme explicou Célia Arruda, o PNMT era organizado através de oficinas. Primeiramente, o programa se preocupava em ouvir todos os segmentos da sociedade com o objetivo de formar monitores responsáveis por mobilizar e conscientizar a comunidade local. Depois, esses monitores seriam orientados a respeito de como implantar o Conselho e o Fundo Municipal de Turismo. Na terceira e última etapa do Programa, os agentes envolvidos eram treinados para a elaboração de planos estratégicos de turismo para os municípios.

O PNMT, na visão da entrevistada, foi um programa de sucesso também no estado do Rio de Janeiro, tendo gerado mudanças consideráveis no desenvolvimento do turismo no território fluminense. Célia afirmou que “o PNMT contribuiu gerando um

movimento bastante importante na gestão do turismo nos municípios, sendo fundamental para a mudança de comportamento existente até então.” Esse fato teria se dado devido “à própria capacitação realizada e pelo encadeamento das ações que tinham continuidade, como também pela pauta que o programa priorizou e pela mobilização conseguida com os atores locais”, o que quer dizer que as oficinas do programa foram úteis para despertar as pessoas envolvidas não só para a importância do turismo como atividade econômica, mas também para sensibilizar os atores envolvidos sobre a necessidade de participação de todos no processo de desenvolvimento local. Com fortes resultados em termos de motivação e de mobilização de lideranças, o PNMT no estado teria sido responsável por mudanças na compreensão de conceitos e de práticas ligadas ao setor.

Célia Arruda explicou, ainda, que a estratégia de intervenção do PNMT contou com a elaboração e realização de oficinas em três fases, visando a:

Sensibilização para a atividade turística como atividade econômica, desenvolvida com base nos pilares da sustentabilidade; organização dos atores do turismo (prestadores de serviços turísticos, setor público, privado e terceiro setor), em âmbito municipal, até a organização deles em um conselho municipal (representativo e legítimo); construção do plano municipal de desenvolvimento do turismo (alinhamento de demanda e oferta turística), de forma participativa e coletiva, pelos conselhos municipais de turismo.

Para Gomes (2008), o PNMT tem como ponto positivo ter conseguido sensibilizar os poderes públicos, tanto estaduais, como municipais, e as populações dos municípios sobre a importância do turismo. Como mostra o autor, o programa estimulou que o planejamento participativo fosse discutido e que os municípios começassem a pensar e a executar ações organizadas para o turismo, podendo, como resultado, perceberem os impactos positivos propiciados pelas políticas de turismo estaduais e nacionais.

Como problema relacionado à aplicação do PNMT no estado do Rio de Janeiro, Célia apontou que, durante a execução do programa, houve dificuldade de participação e grande rotatividade de representantes municipais, além da falta de apoio e entendimento dos prefeitos e demais pares da gestão municipal e estadual sobre a atividade turística.

Segundo informou, o PNMT foi desativado em 2003 com o término do programa no âmbito federal e seguindo novas diretrizes para o desenvolvimento do turismo, agora com foco na regionalização do turismo. Como se pode ver no mapa a seguir (FIGURA 5), quase todo o estado do Rio de Janeiro passou pelas oficinas de municipalização do PNMT, existindo hoje cerca de 24 conselhos municipais de turismo formados.

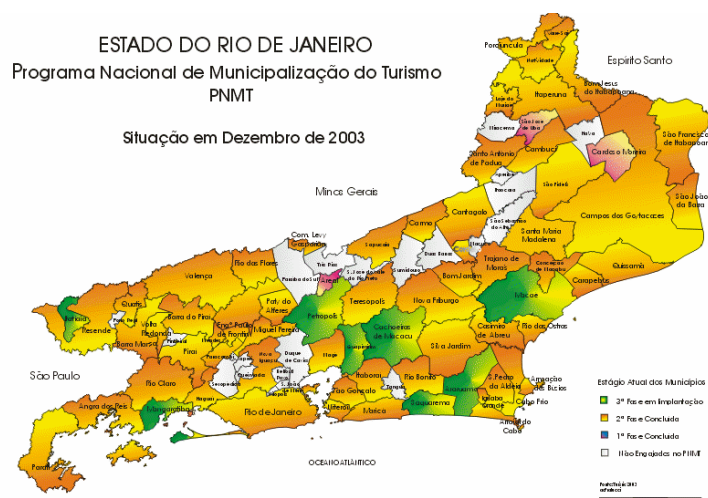


Figura 5: Mapa do PNMT no Estado do Rio de Janeiro
Fonte: TurisRio, 2009

Para esta entrevistada, o PRT foi um salto que buscou abranger todas as etapas do desenvolvimento turístico regional. Como pontos positivos em sua execução, foram apontados: o processo de gestão compartilhada, a melhoria das condições de parceria, o foco no mercado, as estratégias de apoio, o apoio financeiro, a maior destinação de recursos financeiros de emendas parlamentares para o turismo, a valorização dos profissionais que atuam na atividade e o aumento da produção associada.

Na opinião de Célia, o PRT contribuiu para o estado do Rio de Janeiro, propiciando a melhoria do nível de qualidade e competitividade das regiões turísticas; a diversificação e ampliação da oferta turística, destacando-se as iniciativas de apoio à roteirização, o Salão Estadual do Turismo, o fortalecimento de algumas instancias de governança e o aumento do número de destinos indutores fluminenses. Porém, a entrevistada tem dúvidas sobre se os critérios de indicação desses destinos cumpriram requisitos que considera básicos.

Baseando-se no PRT, o estado do Rio de Janeiro redefiniu as suas regiões turísticas e estipulou aquelas que seriam estratégicas, conforme já mencionado. Além disso, foram relacionados cinco destinos no estado considerados indutores, dentro do projeto de Competitividade, que são: Rio de Janeiro, Petrópolis, Armação dos Búzios, Angra dos Reis e Paraty.

Atualmente, o Estudo de Competitividade está sendo aplicado em mais dez destinos fluminenses, conforme o projeto Rio Competitivo, apoiado pelo MTUR dentro

do PRT. Esses destinos são os seguintes: Cabo Frio, Arraial do Cabo, Maricá, Resende, Itatiaia, Vassouras, Valença, Nova Friburgo, Teresópolis e Niterói.

O PRT estimulou, igualmente, a criação e o fortalecimento de seis instâncias de governança regionais, que são os conselhos das regiões das Agulhas Negras, Vale do Café, Costa Verde, Costa do Sol, Serra Verde Imperial e Serra Norte.

Através do programa o estado do Rio de Janeiro tem também participado desde 2005 de ações de comercialização e divulgação do turismo fluminense, no Salão Nacional do Turismo, tendo criado a versão estadual do evento, que ocorre de modo itinerante. Em 2011, o Salão Estadual do Turismo será realizado em Teresópolis, no mês de setembro.

2. O PROCESSO PARTICIPATIVO E A ATUAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA DO TURISMO NO BRASIL

De fato, apesar de suas falhas, o PNMT e o PRT parecem trazer uma grande contribuição ao cenário do turismo no Brasil e uma das razões para isso parece ser o fato de ambos buscarem inserir diversos atores na construção de perspectivas para o turismo em suas localidades e regiões.

O processo de inclusão de instituições públicas, privadas e de terceiro setor e de um movimento que se pode observar para que o turismo no país passasse a ser espaço de um amplo processo participativo trouxe como resultados, entre outros, o estímulo à criação de instâncias de governança municipais, regionais, estaduais e federais, refletindo, planejando e, às vezes, executando ações de desenvolvimento sustentável e integrado, mesmo que esta realidade ainda esteja longe de ser a ideal.

Contudo, cada vez mais fica clara a importância de que o turismo seja desenvolvido levando-se em conta o processo participativo e a mobilização de diferentes atores.

2.1 O PROCESSO PARTICIPATIVO

O documento “Diretrizes Políticas do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil” (MTUR, 2004) destaca como importantes estratégias para seu desenvolvimento a gestão da atividade turística, coordenada regionalmente ao planejamento integrado e participativo, bem como a promoção e a comercialização do produto turístico regional. Dessa forma, a participação social torna-se relevante, uma vez que está prevista a contribuição dos diversos setores da sociedade neste processo e, a formação de redes regionais que propiciem a gestão coordenada do turismo. O documento ressalta, ainda, a necessidade de parcerias múltiplas entre os diversos atores sociais envolvidos e que as responsabilidades e ações devem ser compartilhadas pelas diferentes esferas do governo – federal, estadual e municipal. Para que isto se torne possível está prevista, também nas “Diretrizes Políticas”, a criação de “instâncias de governança”, com a função de promover a integração entre o Estado e a sociedade civil, nos seus diversos segmentos. Sendo assim através das etapas de planejamento, implementação e avaliação do programa, estaria se promovendo, então, um processo integrado e participativo, como expresso no texto a seguir:

A ação pública, seja ela estatal ou privada, demanda espaços de participação política que articulam as potencialidades do conjunto dos setores sociais e econômicos envolvidos no processo de organização e gestão do território, além de possibilitar nova cultura de relacionamento. Viabilizar a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento do turismo regional, de forma participativa, significa democratizar os espaços e os mecanismos de representação política da sociedade civil, permitindo as mudanças estruturais almejadas. (MTUR, 2004, p. 13)

É no caderno das Diretrizes Políticas do programa onde primeiro se pode ver a indicação de “um modelo de gestão pública descentralizada, coordenada e integrada” capaz de abranger “as esferas institucionais e políticas até o alcance social almejado, ou seja, a comunidade” (MTUR, 2004, p. 14). Para tanto, o Ministério do Turismo, com o apoio do Conselho Nacional do Turismo deve coordenar o programa no âmbito federal, os órgãos estaduais de turismo, com respaldo dos conselhos e fóruns estaduais no âmbito estadual, sendo importante, também, a existência de coordenações no âmbito regional e local.

Quanto ao âmbito local, ao ter início o Programa de Regionalização, já se podia contar com muitos conselhos e fóruns municipais que foram criados em todo o país através do impulso gerado pelo PNMT, implantado ao longo de dez anos e que buscava a representação dos diversos segmentos sociais, econômicos e políticos locais.

Mas a figura da representação regional era, então, pouco valorizada, embora já existissem, na época do lançamento do PRT, algumas iniciativas nesse sentido, como o caso do Conselho Regional de Turismo das Agulhas Negras e o Conselho Regional do Vale do Café, no estado do Rio de Janeiro. Contudo, o Programa de Regionalização enfatiza a importância dessas instâncias e a define como “instância a ser definida e estruturada no processo de implementação do programa, apoiado pelo órgão estadual de turismo e pelo Fórum Estadual de Turismo” (MTUR, 2004, p. 13), com as seguintes atribuições:

Mobilização do conjunto de parceiros para a adesão ao Programa; integração das ações intra-regionais e interinstitucionais de modo a se constituir uma instância gerenciadora destas nas regiões; planejamento das estratégias operacionais do Programa no âmbito da região, em conjunto com as organizações sociais, políticas e econômicas, integrando as ações estaduais e nacionais; acompanhamento e avaliação das etapas de execução. (p. 15)

Sobre o planejamento integrado e participativo como ação operacional do programa, as Diretrizes Políticas indicam que, como estratégia do processo de regionalização, “o espaço territorial é concebido como agente de transformação social e não meramente espaço físico”, o que torna a participação representativa dos municípios e regiões fundamental “por se tratar de uma tarefa coletiva de interesses comuns”, sendo que a

elaboração dos planos de desenvolvimento do turismo regional deve ser fruto de ampla negociação política para que alcancem a sua efetividade. (MTUR, 2004, p. 17)

Conforme é entendido na concepção do programa, esse movimento tem como primeira etapa a mobilização do maior número possível de parceiros “públicos e privados, individuais e coletivos, formais e não-formais” com o objetivo de que se formem redes e alianças (MTUR, 2004, p. 17-18). Nesta ótica, o planejamento é considerado dinâmico e contínuo, devendo ter como norteadores os seguintes princípios: unidade (integração dos componentes do plano), previsão (identificação de tendências); flexibilidade (possibilidade de reorientar ações); descentralização (envolvimento de todos os níveis e setores da sociedade); participação (valorização do papel propositor dos segmentos turísticos); parceria (comprometimento das alianças formadas); territorialidade (valorização do território como base para preservação da identidade cultural) (MTUR, 2004, p. 18).

Cordioli (2001) refere-se, entretanto, à complexidade dessa iniciativa. Primeiro, o autor comenta que ao se tratar de processo participativo deve-se levar em conta o contexto que o envolve, em termos de organizações e indivíduos. Segundo expõe que o processo participativo é fundamental para o desenvolvimento sustentável, pois este deveria ser direcionado pelos princípios de autopromoção e de autogestão, com base na participação de pessoas e entidades articuladas, responsáveis, competentes e motivadas.

Como algo que só pode decorrer de um processo de planejamento participativo, o desenvolvimento sustentável deve ser fruto de ações conjuntas. Esse processo participativo precisa, portanto, alternar “ação-reflexão-ação” até gerar as possibilidades adequadas de autogestão, devendo contar com métodos e instrumentos próprios conforme as peculiaridades de cada situação, envolvendo, cada vez mais, diversificados atores sociais. (CORDIOLI, 2001, p. 18-19)

Cordioli (2001) critica, ainda, o modelo de gestão que é centralizado e que se restringe a tomada de decisões a um seleto grupo, quando não há troca de informações, trabalho em equipe e cumplicidade.

Como aponta Ferreira (2010), na atualidade a palavra vem sendo largamente utilizada, com sentidos diversos, associada necessariamente a democracia, figurando, muitas vezes, quase como o seu sinônimo. Usada por vários grupos sociais, como diz a autora, “participação”, como referência feita nos discursos políticos, traz embutida a idéia de “popular” e “comunitário”.

Igualmente no turismo, o termo participação vem sendo empregado como algo fundamental ao planejamento do setor, e como ressaltam Molina e Rodríguez (2001), isto

vai implicar no envolvimento de diversos setores da sociedade e de diferentes indivíduos, indo ao encontro do que preconiza o Programa de Regionalização do Turismo. Para os autores, o planejamento participativo assim considerado significa que “a sociedade, ao planejar para si mesma, encontra-se constantemente aprendendo a planejar e a conhecer seus vazios ou insatisfações, e talvez este seja um fenômeno mais transcendente que a produção de planos” (MOLINA; RODRÍGUEZ, 2001, p. 125).

Na verdade, os planos só serão abraçados pelas pessoas se elas participarem da construção dos mesmos, se colocarem ali um pouco da sua visão e de sua experiência própria. No turismo não é diferente e o setor depende de que os diversos atores envolvidos se sintam incluídos nas decisões tomadas sobre os assuntos que afetarão os seus negócios e até mesmo as suas vidas.

De acordo com Theobald (2002, p. 377), os estudos sobre o setor turístico apontam que, de fato, princípios e ideais especiais devem guiar os instrumentos políticos para garantir o desenvolvimento “sustentado” por parte do governo, tais como a participação como “ação societária e cooperativa” por parte dos variados grupos sociais e comunitários ao decidir e implementar políticas.

Conforme explica Bandeira (1999), as principais publicações das instituições internacionais sobre fomento ao desenvolvimento apontam que a ausência de processos participativos é uma das principais causas do fracasso de políticas públicas, programas e projetos. A falta de interação e de sinergia entre os segmentos da sociedade poderia implicar um desequilíbrio das ações públicas e, conseqüentemente, na ausência de resultados eficazes. Bandeira esclarece também que, se a comunidade é vista apenas como objeto e não é considerada como sujeito do processo de formulação e execução dessas ações, ela não se identificará com ele e nem irá contribuir para que tenha sustentação política, tornando frágeis e fugazes as iniciativas de mudança.

Sobre gestão comunitária, Rodrigues (1999), argumenta que é necessário que haja um novo direcionamento no que se refere aos processos decisórios, sendo fundamental que lideranças locais sejam mobilizadas em todas as fases, desde a elaboração até o monitoramento dos projetos. Entretanto, a autora indica que, em muitos casos, existe uma intervenção do Estado para forjar esses agentes e, de certo modo, tentar manipular a opinião pública, sem que haja uma verdadeira descentralização do poder.

Beni (2006) concorda que a participação da população local nos processos de monitoramento e avaliação dos programas e projetos turísticos tem importância crescente, e destaca que há, atualmente, um consenso de que as etapas de planejamento,

monitoramento e avaliação são enriquecidas quando contam com a participação organizada daqueles que irão se beneficiar diretamente das iniciativas de empreendimento público.

Do mesmo modo, Bandeira (1999) indica que a ponte entre a administração pública e a sociedade civil, através da elaboração, execução e monitoramento das iniciativas públicas com a participação da comunidade, é um instrumento fundamental para que se estabeleçam relações de confiança entre os diversos atores sociais, públicos e privados.

Beni (2006) esclarece também, que essa participação da população-alvo, ou da comunidade, de forma organizada, em todas as etapas, não deve ser vista apenas como um objetivo, mas principalmente, como um processo, o que pode fazer diferença na garantia de sucesso ou o fracasso de qualquer iniciativa ou intervenção.

Estabelecendo as ligações mais estreitas entre desenvolvimento participativo e governança, Bandeira (1999) relaciona esses temas, sendo que, o desenvolvimento participativo facilitaria o desenvolvimento sustentável, contribuindo para que haja maior justiça social, uma vez que a orientação seria focada nas pessoas. Para o autor, é a boa governança, por sua vez, que é capaz de fornecer a base para que esse desenvolvimento participativo ocorra, uma vez que possibilita ao governo envolver as pessoas e criar um ambiente favorável para que os processos participativos sejam instalados. Desta maneira, como mostra Bandeira (1999), quando os processos participativos permitem criar interações e trocas contínuas entre os diversos públicos envolvidos, tanto da sociedade civil, quanto das instituições públicas, são criadas melhores condições para que haja capacitação e aprendizado coletivo, e a participação torna-se um importante instrumento na promoção de consenso e na articulação mais afinada entre esses diferentes atores sociais.

Bandeira (1999) enfatiza, ainda, que, ao envolver diversificados segmentos da sociedade na reflexão sobre problemas locais, a participação também colabora para que a identidade regional possa ser consolidada, a partir do momento em que todos compartilham de um sentimento de pertencimento a uma mesma comunidade “territorialmente localizada” (p. 29). Como ele destaca, “a existência dessa identidade é condição essencial para que um determinado território possa, de forma significativa e não arbitrária, ser denominado de região”. (BANDEIRA, 1999, p.29). Essa identidade regional seria, de algum modo, útil para tornar a região mais competitiva, por facilitar consensos, mas, como expõe o autor, tais práticas participativas só ganham validade quando são abrangentes e criam as condições necessárias para a verdadeira expressão de interesses

por parte daqueles que, direta ou indiretamente, sofrem os impactos das decisões que são tomadas. Conforme indica, um dos fatores determinantes para que os processos participativos sejam integrados às decisões da administração pública é a existência ou não de um comprometimento contínuo por parte das instâncias políticas, possibilitando que sejam, então, vencidas as barreiras que emperram a ação do setor público em sua atuação mais tradicional, ou seja, burocrática e autoritária (BANDEIRA, 1999).

Ramos (2008) também compartilha a idéia de que o planejamento participativo é fundamental como caminho para elaborar em conjunto instrumentos norteadores de intervenções que poderão implicar em mudanças estruturais. O planejamento participativo teria, seguindo essa visão, um “caráter educativo”, uma vez que, segundo a autora, “com o exercício da participação é que se aprende a participar” (p.59-60). Um modo de estimular essa participação seria, a seu ver, levar os atores envolvidos a refletirem sobre problemas e dificuldades que fazem parte de sua realidade cotidiana, assim como sobre as responsabilidades de todos com o processo.

Da mesma forma, Ferreira (2010) esclarece que, na medida em que começam a ocorrer mudanças na forma de condução da administração pública provocadas pelo processo participativo, essa troca de informações entre pessoas com olhares e perspectivas diferentes pode influenciar, mesmo que minimamente, nas decisões de governo, tornando-as mais democráticas. A autora lembra, contudo, que existe sempre uma parcela da população local que enfrenta problemas para participar das iniciativas que lhe dizem respeito, ficando à margem dessas instâncias participativas, seja pelas dificuldades de compatibilizar horários de reuniões com horários de trabalho, seja pela impossibilidade de locomoção até os locais das reuniões, ou mesmo por não perceberem a sua ligação com o processo. Segundo Ferreira (2010), é previsto nos ideais participativos que, ao representarem uma instituição em um fórum, os indivíduos devem expressar a vontade e o interesse coletivo do grupo que representam, pressupondo assim, que este seja homogêneo e tenha um consenso sobre as suas principais opiniões. Conforme afirma a autora, a democracia participativa, entretanto, não é tão simples na prática, na medida em que os grupos não são homogêneos, ainda que existam interesses comuns e confiança entre os membros, impedindo muitas vezes que os consensos sejam duradouros. Além de tudo, para Ferreira (2010, p.77), “tanto as instituições públicas quanto as privadas são palco de disputas internas por significados, valores e direitos”, mesmo quando existem objetivos e ideais em comum, porque na prática ficam à mercê das ações dos indivíduos, e

esses buscam quase sempre uma avaliação dos seus próprios benefícios e custos ao tomarem qualquer decisão no curso de ações coletivas.

Ferreira (2010) aponta, também, que é complexa a interação entre grupos e instituições e que nem sempre os representantes são escolhidos por votação e pela maioria do grupo, mas que o processo democrático pode ser impedido pelo peso de decisões pessoais, alianças e compadrios. Deste modo, embora a participação democrática seja fundamental para enriquecer o planejamento turístico das localidades e regiões, é um processo complexo, que depende de um aprendizado por parte dos atores envolvidos com relação ao respeito aos interesses do outro e à negociação de seus próprios objetivos, que precisa ser trabalhado continuamente para que se obtenha algum resultado.

Para Petrocchi (1998, p. 65), a característica altamente sinérgica do turismo ainda não teria sido assimilada o suficiente pela maioria dos gestores municipais brasileiros, admitindo o autor que gerir oportunidades de modo regional e conjunto é um grande desafio para o setor, uma vez que costumam prevalecer “interesses individuais, em detrimento do avanço de todos”, o que interfere e impede “ações comuns em prol do turismo”. O autor lembra que sinergia quer dizer “a soma de esforços comuns que resulta maior que a soma individual de esforços unitários” (PETROCCHI, 2001, p. 192). Desse modo, esclarece que muitas oportunidades de trocas poderiam ser criadas pela força dos relacionamentos e de uma visão sistêmica, possibilitando a implantação de ações compartilhadas com “melhores resultados e menores custos” para todos. E enfatiza, finalmente, como outros o fizeram, que tanto o planejamento, quanto posteriormente, a gestão compartilhada do turismo, precisam estar ancorados na comunidade, e que esta deve estar absolutamente envolvida na escolha dos seus caminhos e na tomada de decisões que trarão reflexos em suas vidas e destinos. (PETROCCHI, 2001)

2.2 INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA NO BRASIL

De modo geral, como indica Gohn, 2001 (*Apud* HOLANDA; CARVALHO, 2008, p.1), é a redemocratização no Brasil que favorece a criação das nossas primeiras instâncias de governança no nível federal, ou conselhos nacionais, vindos de diferentes áreas, com funções, modos de composição e organização os mais diversos. Como mostra a autora, os primeiros conselhos a serem criados na esfera federal foram os de saúde (1937) e de educação (1961).

Apenas nas décadas de 1970 e 1980 é que são criados os conselhos comunitários com funcionamento nas bases municipais, como parte dos movimentos sociais e servindo como espaços de mediação e de negociação, assim como os conselhos populares com atuação paralela às estruturas formais de poder, tentando operar como instrumentos de pressão em suas reivindicações (Holanda; Carvalho, 2008).

Conforme ressaltam Holanda; Carvalho (2008), até a promulgação da Constituinte de 1988 pode-se observar a constituição de conselhos apenas como órgãos consultivos do governo, cuja formação estava restrita a representantes do poder público ou à participação popular autorizada pelo mesmo, restrita às regras ditadas por ele, servindo apenas para dar legitimidade à decisão governamental.

A partir de 1988, com a redemocratização do país, houve, então, gradativamente, a possibilidade da participação da sociedade civil nas deliberações sobre as políticas públicas que envolviam direitos sociais nas áreas da educação, saúde e assistência social, por exemplo. Deste modo, foram sendo criadas as condições favoráveis do ponto de vista jurídico e legal que permitissem a atuação da comunidade também na formulação e no monitoramento dessas políticas (Holanda; Carvalho, 2008) chamam a atenção, entretanto, que a atuação contínua e regular desses conselhos é um fator fundamental de fortalecimento ou não desse processo participativo originado nesses órgãos.

Citando vários estudiosos do tema, Ferreira (2010) comenta que, a maneira como foi conduzido o processo da Constituição Federal de 1988 fez realmente fortalecer a idéia da “participação popular” na administração pública brasileira, havendo uma valorização das possíveis contribuições de certos grupos na formulação e na implementação de políticas estatais. Essa experiência trouxe como resultado o aparecimento de “espaços públicos” que permitem a participação de segmentos da sociedade civil emitindo opinião sobre assuntos dos quais não tinham chance de falar antes a respeito, por estarem excluídos dessa agenda de discussões e decisões. Com isso, também, os espaços de gestão pública passaram por uma ampliação. São esses espaços os chamados conselhos, fóruns, instâncias de governança diversas que começaram a surgir no país em torno de diferentes temas e interesses.

É esse processo de democratização que, segundo Ferreira (2010), teria origem nas lutas contra a ditadura no Brasil e que vem amadurecendo, aos poucos, a partir da criação desses espaços na gestão pública, através de um movimento dinâmico que envolve grupos diferenciados da sociedade civil e do Estado.

Ramos (2008) se preocupa com a complexidade que existe na construção das democracias, observando que o processo de descentralização e que a adoção de canais de interação entre governo e população vai exigir mudanças significativas no paradigma de gestão pública por parte dos agentes do governo, mas também dos cidadãos que, em muitos casos, habituaram-se com a ação arbitrária do Estado sem se aperceberem de seu verdadeiro papel. Essa falta de percepção do cidadão e do seu reconhecimento como agente ativo e gestor de sua própria realidade viria de uma tradição de imposição das ações do Estado e isto precisa ser modificado. Ramos (2008) admite, desta forma, que a participação popular implica na mudança radical ou na ruptura drástica de um sistema cultural que ainda está sujeito a muitas formas de dominação.

De acordo com Bandeira (1999), nos últimos tempos tem crescido o sentimento de que é importante criar estratégias que facilitem e estimulem a participação das comunidades de forma mais direta na elaboração e execução de políticas públicas, o que pode ser atribuído ao avanço do processo democrático no país e também a um novo modo de avaliar a participação da sociedade civil como fator relevante no sucesso de ações de desenvolvimento local, tendência esta que seria mundial.

Seguindo essa ótica, as maneiras de dividir os territórios em microrregiões e que são adotadas por diversos órgãos públicos na esfera estadual e validadas no âmbito federal, são criticadas por Bandeira (1999) porque, segundo ele, impedem a articulação adequada entre diferentes ações setoriais da administração pública, dificultando a implantação de práticas participativas em nível regional.

Contudo, esse modo de organização dos municípios em territórios que são aglutinados em regiões vem sendo adotado pela gestão do turismo no Brasil desde a década de 1980, e é denominado como regionalização, contemporaneamente entendido como “modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões” (MTUR, Diretrizes Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo, 2004 – p. 11). Este é o programa de governo que, em diversos níveis, vem buscando esforços para empreender a difícil tarefa de levar à prática o processo participativo no planejamento e na gestão do turismo, principalmente através da criação e do fortalecimento das instâncias de governança, não só regionais, mas também nos municípios, estados e na própria federação.

Ramos (2008) informa que é crescente o interesse dos municípios na consulta à comunidade para a elaboração dos seus planos de desenvolvimento turístico, o que vem

acontecendo através de oficinas que são aplicadas conforme certas metodologias que incentivam a participação popular, sendo algumas dessas práticas reconhecidas pela academia e outras orientadas por consultores ou moderadores ligados a diversas instituições. Para Ramos (2008), as dificuldades para que se efetive a participação popular pretendida por essas ações ou para que a população seja efetivamente representada nessas oficinas se dão, muitas vezes, em função das críticas às metodologias adotadas ou mesmo em razão da postura do moderador.

Ramos (2008) afirma que as mudanças que os espaços sofrem em decorrência do desenvolvimento do turismo ficam cada vez mais evidentes e, muitas vezes, pode ser percebida uma condução desordenada do Estado, havendo perda de controle da sociedade civil que recebe diretamente os conseqüentes impactos negativos dessa falta de regulação. Ramos (2008, p. 7-8) diz que “a cidade turística tem se revelado um espaço de exclusão social da população carente e favorecimento de grupos empresariais, muitos deles estrangeiros” e que, por isso, é de grande importância a discussão, por parte da sociedade civil, sobre as intervenções possíveis de serem feitas no espaço e as inserções cabíveis no processo de desenvolvimento local. Para a autora, o processo participativo no caso do planejamento e da gestão do turismo encontra-se de certo modo perdido no campo dos mitos e longe demais do discurso, não existindo, ainda, essa prática no cotidiano dos municípios turísticos.

2.3 INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA DE TURISMO NO BRASIL

Por conta do avanço dos processos participativos no Brasil e do amadurecimento na formação desses fóruns em diferentes setores no país, as instâncias de governança do turismo ganharam ênfase a partir da implementação do PNMT e do PRT, quando se tornou importante a participação das comunidades no desenvolvimento turístico local. Tais espaços democráticos começaram a ser formados, deste modo, incluindo representantes dos segmentos públicos, privados e do terceiro setor e passaram a ser vistos, gradativamente, como espaços que propunham uma descentralização de poder. Aos poucos, observa-se o crescimento do processo participativo no planejamento turístico local e regional, passando o mesmo a ser gradativamente elaborado e executado de modo compartilhado, contribuindo para a produção de identidades locais e regionais.

Nesse sentido, primeiro o PNMT e depois o PRT são registros de um esforço para que esse processo participativo no turismo brasileiro seja efetivado, apesar de todas as dificuldades inerentes a ele.

Esse esforço pode ser conferido pelas ações que o Ministério do Turismo executou em diversas regiões para tentar criar ou fortalecer essas instâncias, de acordo com um dos módulos das Diretrizes Operacionais do programa, anteriormente descritos. Isto permite afirmar que existem sinais de evidente empenho em descentralizar a gestão da atividade turística no país, o que não garante que, de fato, essa descentralização aconteça de modo ideal e com base participativa, representando efetivamente os principais segmentos das sociedades envolvidas.

Ramos (2008) aponta que alguns programas estimularam essa demanda pela participação da sociedade civil no desenvolvimento do turismo brasileiro, como o PRODETUR, na década de 1990 sugerindo a formação de conselhos gestores, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo, implantado entre 1994 e 2001, com o propósito de descentralizar as políticas públicas de turismo e fortalecer o processo participativo no planejamento da atividade turística nos municípios, e a partir da criação do Ministério do Turismo, em 2003, através, principalmente, da implantação do PRT.

Para o MTUR, essas ações executadas para criar e fortalecer instâncias de governança regionais deixam claro que é grande a necessidade de acompanhamento das mesmas, para que a continuidade desse trabalho possa ser garantida.

A proposta do MTUR é que sejam promovidas ações que estimulem a atividade permanente dessas instâncias, sempre envolvidas em seus projetos, tais como os Estudos de Competitividade, entre outros. De modo geral, as formulações e projetos que se encontram no escopo do Programa de Regionalização, a exemplo do que ocorreu com os municípios no âmbito do PNMT, procuram estimular o processo participativo no espaço desses fóruns, em busca da consolidação de uma rede regional firme e atuante.

Isso se dá tanto a partir da preocupação com a qualificação dos recursos humanos que irão atuar na gestão dessas instâncias, com iniciativas de cursos na modalidade de educação a distância promovidos pelo MTUR nos últimos anos, como exemplo de iniciativa, como na orientação dada por consultorias contratadas por aquele órgão para apoiar esses grupos de atuação regional.

Conforme estabelecido no modelo desenhado pelo MTUR em relação à operacionalização dessas ações de fortalecimento, esse trabalho de consultoria deve ter atuação local, apoiando a formulação do passo a passo conforme a necessidade de cada

instância e de acordo com o seu nível de desenvolvimento e preparo, com agendas de trabalho específicas e acompanhamento durante determinado tempo. O MTUR propõe, ainda, a presença de um animador local para atuar de modo mais direto e cotidiano no âmbito da instância de governança, pretendendo que, uma vez fortalecidas as lideranças locais e regionais, essas possam contribuir efetivamente com o desenvolvimento da atividade turística com visão regional e através de processos de construção coletiva (MTUR, Diretrizes Operacionais do PRT, 2004).

Conforme indica o MTUR, pretende-se deste modo que a criação e o fortalecimento das instâncias de governança em todo o país, com enfoque participativo e descentralizado, possam ajudar a construir um modelo de turismo que priorize a inclusão social.

2.3.1. O CONSELHO NACIONAL E OS CONSELHOS ESTADUAIS DE TURISMO

No caso brasileiro, desde a sua criação, o Ministério do Turismo tem enfatizado a gestão descentralizada do setor, que vem sendo implantada a partir de um “Núcleo Gestor Estratégico” cuja coordenação está a cargo daquele órgão, com apoio do Conselho Nacional de Turismo, do Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo e dos Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo, permitindo que, em certa medida, agentes públicos e privados do setor possam atuar na formulação, execução e acompanhamento do Plano Nacional de Turismo, e dos programas e ações nacionais para o desenvolvimento da atividade (MTUR, 2006).

Foi essa a ênfase dada pelas políticas públicas no âmbito do MTUR ao processo de descentralização do planejamento e da gestão do turismo que, conforme indica o Plano Nacional de Turismo – PNT 2003 / 2007, norteou a estruturação de tantos órgãos colegiados (MTUR, 2006).

Entretanto, para o Presidente do Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo em 2006, Marcelo Sáfy, os fóruns e conselhos estaduais de turismo, conforme sua estruturação, composição e funcionamento, seriam determinantes para o sucesso do que ele considerou ser um momento novo e oportuno para o setor turístico no país (MTUR, 2006)

Esses fóruns ou conselhos criados nos estados constituem as instâncias de governança estadual conforme o modelo de gestão descentralizada proposto pela Política Nacional de Turismo, tendo caráter propositivo, consultivo e mobilizador. Quanto à sua

formação, os mesmos são compostos, a exemplo do Conselho Nacional do Turismo, por entidades do setor público, do setor privado e do terceiro setor (MTUR, 2006).

Essas instâncias estaduais tiveram papel fundamental na implementação e execução do PNT 2003/2007 e contribuíram muito para a melhor estruturação da atividade turística nos estados, regiões e municípios. Dentre outras funções, tais instâncias tornaram-se responsáveis por propor, deliberar, validar e encaminhar assuntos de relevância para o desenvolvimento do setor nas diversas esferas de governo, conforme as políticas estaduais de turismo. (MTUR, 2006).

O esforço para promover a descentralização a partir desses conselhos chegou a se estender às macroregiões brasileiras, porém sem o mesmo impacto que houve nos estados, regiões e municípios. O Programa de Gestão Descentralizada do Turismo é uma estratégia para gerar organização, estruturação, integração e articulação das instancias, com os colegiados que unem instituições, entidades, associações e agentes da sociedade civil organizada em busca de um mesmo objetivo que é a atuação para o desenvolvimento sustentável do turismo nas localidades (MTUR, 2006).

Para o MTUR, o fortalecimento dos fóruns e conselhos estaduais de turismo deu condições para perceber que é preciso agregar os diferentes atores sociais para pensar e executar projetos coletivos, e que a continuidade desses espaços depende de três elementos: que a missão e os objetivos do grupo sejam cumpridos; que os papéis das entidades que compõem o grupo sejam claros; que os produtos turísticos estruturados reflitam a intervenção do grupo na formulação do desenvolvimento turístico da localidade que ele defende e representa (MTUR, 2006).

Para Holanda; Carvalho (2008), a consulta, debate e parcerias – que podem ser facilitadas pelo ambiente participativo desses fóruns – são muito importantes para que o turismo possa, efetivamente, ser desenvolvido de modo responsável e sustentável do turismo. As autoras dizem que o funcionamento dos conselhos e fóruns como organismos plurirepresentativos e com possibilidade de tomar decisões e participar do controle social deve ser cercado não só de um suporte jurídico-legal que assegure o direito de participação social, mas também deve ser movido por uma grande mudança promovida nas estruturas sócio-culturais.

Ferreira (2010) alerta para o fato de que a participação em conselhos tem motivação bastante variada e nem sempre esses grupos preocupam-se em defender interesses econômicos ou políticos, ou querem que o espaço público seja democratizado, podendo esse encontro significar para alguns apenas a chance de contatos sociais.

Pensando na necessidade de incluir cada vez mais esses atores no planejamento e na gestão do turismo, e tendo em vista todas as dificuldades inerentes a esse processo participativo, especialmente se forem consideradas as motivações de cada grupo, o MTUR buscou a parceira do Conselho Nacional do Turismo e do Fórum de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo – Fornatur, para a formulação do Documento Referencial Turismo no Brasil 2011-2014 para dar suporte à revisão do Plano Nacional do Turismo 2011-2014, ora em fase de elaboração. Dando exemplo de uma construção democrática e participativa no turismo, o MTUR mobilizou esses fóruns para diagnosticar a atividade turística no âmbito nacional, e de apresentar proposições para atuação conjunta desses órgãos na construção de cenários mais positivos para o setor, procurando dar referências ao turismo do estado a partir das políticas públicas elaboradas no nível da federação.

2.3.2. OS CONSELHOS MUNICIPAIS E OS CONSELHOS REGIONAIS DE TURISMO

Segundo uma das fundadoras do Conselho Regional de Turismo - Região das Agulhas Negras - CONRETUR e atual Secretária de Turismo de Itatiaia, Roberta Oliveira⁴, a criação e o fortalecimento de Instâncias de Governança Regionais propostas pelo PRT são extremamente importantes, pois da mesma forma que um município é fortalecido com o Conselho Municipal, a região também é, através do Conselho Regional. Na opinião de Roberta, deve-se encontrar um meio para que as Instâncias de Governança Regionais e os Conselhos Regionais sejam mais fortalecidos, pois a participação de cada ator no processo é muito importante, ressaltando que alguns atores sociais se comprometem mais que os outros.

Roberta acredita que o PNMT contribuiu muito para a organização do setor de turismo e, em especial, para a conscientização da comunidade local acerca da importância do turismo para os municípios. Ela ressalta que com a organização do setor em Conselhos Municipais propostos pelo PNMT e criações dos Fundos Municipais de Turismo, a atividade começou a se organizar nos municípios.

De acordo com a entrevistada, o PNMT estimulou a criação do Conselho Municipal de Turismo- COMTUR, que pode ser considerado uma importante instância de governança voltada para a elaboração de propostas e projetos que buscam o desenvolvimento do turismo nos municípios.

⁴ Entrevista concedida à autora em 25/04/11

Segundo a Embratur (1999), a proximidade que os conselhos municipais podem ter das necessidades e interesses das comunidades locais faz com que essas instâncias passem a cumprir o importante papel de interlocutores entre o poder público, a iniciativa privada e a comunidade. Como visto, os princípios gerais do PNMT estimularam em larga escala a criação e o fortalecimento desses fóruns, pois estavam baseados no fortalecimento do poder público municipal, na formação de parcerias com as instituições privadas e na mobilização da comunidade local. A partir desse arranjo, as políticas, programas e ações locais para o desenvolvimento do turismo sustentável poderiam ser pensadas e executadas com participação ativa desses colegiados, e com a premissa de que “o turismo só existirá na cidade, de maneira planejada e eficiente, se as soluções e os caminhos percorridos forem encontrados pelos moradores” (EMBRATUR, 1999, p. 7).

Neste sentido, o PRT igualmente valorizou esse tipo de arranjo, estabelecendo como estratégia o reconhecimento e o fortalecimento de organizações formadas pelo poder público, iniciativa privada e sociedade civil com o objetivo de “decidir e conduzir o desenvolvimento turístico de uma região” (MTUR/SEaD/UFSC, 2008, p. 98).

Levando em consideração a necessidade de descentralizar o poder de decisão, com base nos princípios da participação, da integração e da gestão coordenada, o PRT atribuiu as instâncias de governança regionais a responsabilidade por definir prioridades, coordenar decisões, planejar e executar o processo de desenvolvimento do turismo na região turística. A questão fundamental para o PRT é dotar esses grupos de capacidade para resolver problemas, buscar o cumprimento de objetivos e metas traçadas e gerenciar recursos.

Tais instâncias, cuja forma de atuação requer como elemento fundamental a cooperação, podem ser institucionalizadas como associações, conselhos fóruns e comitês. O modelo escolhido deve levar em conta as práticas, experimentações e aprendizagens de que é portador o grupo que formará a instância, uma vez que o PRT busca respeitar a autonomia e o estágio de desenvolvimento turístico de cada região.

Como estratégias da institucionalização das instâncias de governança no âmbito regional, podem ser destacadas: a articulação de diferentes atores dispostos a trabalhar com foco na região, considerando as peculiaridades de cada município; o apoio a projetos e ações de fortalecimento da região; a busca de parcerias para integrarem o programa; a participação no planejamento e na gestão de roteiros e produtos turístico; a integração de ações intraregionais e interinstitucionais; a avaliação e monitoramento permanentes do programa; a captação e a gestão de recursos.

Para o MTUR, “criar estruturas de governança significa definir uma dinâmica de papéis e interações entre os membros da organização, de maneira a desenvolver a participação e o engajamento deles no processo de decisão”, valorizando, assim, as “estruturas descentralizadas” (MTUR/SEaD/UFSC, 2008, p. 98).

2.4 AS INSTANCIAS DE GOVERNANÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

As políticas públicas para o desenvolvimento do turismo no governo do estado do Rio de Janeiro, conforme foi antes esclarecido estão sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Turismo – SETUR e de sua vinculada, TurisRio. Seguindo o modelo do nível federal, a SETUR conta com o apoio do Conselho Estadual de Turismo – CET e do Fórum Estadual de Secretários Municipais de Turismo, como órgãos consultivos. Além disso, há uma repetição dos moldes federais para a descentralização da atividade através dos conselhos regionais e dos conselhos municipais de turismo, conforme mostra a FIGURA 6, cedida pela TurisRio.

Articulação do Turismo

A SETUR e a TurisRio estimulam e apóiam a criação e o fortalecimento dessas instâncias, com ações na maioria das vezes executadas em parceria com o Ministério do Turismo e outros parceiros, principalmente o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas -SEBRAE-RJ, conforme explicou a entrevistada Valéria Lima . Essas instâncias no âmbito do estado, regiões e municípios também são formadas por atores e instituições do setor público, do setor privado e do terceiro setor.

2.4.1. O CONSELHO ESTADUAL DE TURISMO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Conforme documento da TurisRio (TURISRIO, 2009), o Conselho Estadual de Turismo do Estado do Rio de Janeiro - CET foi criado pelo Decreto nº 33.334, de 05 de junho de 2003 e tem hoje 52 representantes, tendo como Presidente o Secretário de Estado de Turismo e como Vice-Presidente um representante do setor privado eleito entre os membros. O Conselho é considerado uma importante conquista e estava previsto no Plano Diretor de Turismo do estado. Funciona regularmente, com reuniões ordinárias antes trimestrais e, a partir de 2011, bimestrais.

São funções do CET: emitir parecer e orientações sobre a política de turismo do estado; propor medidas para o desenvolvimento do turismo no estado; contribuir para a implementação da política estadual de turismo; estimular a integração e as parcerias; incentivar a formação profissional para o turismo; aprovar projetos.

2.4.2. O FÓRUM ESTADUAL DE SECRETÁRIOS E DIRIGENTES MUNICIPAIS DE TURISMO – FEST

O Fórum Estadual de Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo - FEST foi criado em 1997 e visa a reunião dos secretários e dirigentes municipais de turismo dos 92 municípios fluminenses, embora nem todos se façam presentes nas reuniões desse espaço de encontro que tem por objetivo primordial o fortalecimento da atividade turística. O FEST tem representação no Conselho Estadual de Turismo através do seu Presidente, hoje o secretário de turismo do município de Cachoeiras de Macacu, e congrega todos os municípios fluminenses, embora nem todos tenham uma participação ativa no mesmo, conforme relata Valeria Lima.

Para a TurisRio (2009), o FEST tem um papel muito importante, pois pode ajudar na articulação das demandas municipais relacionadas ao setor. Portanto, a participação dos dirigentes municipais do turismo no FEST é muito relevante e pode contribuir para a integração, discussão e viabilização das ações de interesse geral dos municípios.

2.4.3 OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE TURISMO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O PNMT, implantado no estado do Rio de Janeiro no período de 1998 a 2003, estimulou a sensibilização para a importância do turismo e, em sua segunda fase de aplicação, estava voltado especificamente para estimular a criação dos conselhos e fundos municipais de turismo.

A gerente da TurisRio, Célia Arruda, salienta que o programa foi muito relevante para a melhoria do planejamento do turismo por parte das prefeituras do interior do estado e que, dos 92 municípios fluminenses, 71 aderiram ao programa, tendo como resultados a realização de 59 oficinas, o envolvimento mais de 1.200 pessoas e a realização de dois Encontros Estaduais.

Dos municípios engajados, quatro participaram da primeira fase, a saber: Aperibé, Areal, Cardoso Moreira, São Jose do Ubá; 59 municípios participaram da 1ª e da 2ª fases, que são: Angra dos Reis, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Barra do Piraí, Barra Mansa, Bom Jardim, Bom Jesus do Itabapoana, Cabo Frio, Cachoeiras de Macacu, Cambuci, Campos dos Goytacazes, Cantagalo, Carapebus, Carmo, Comendador Levy Gasparian, Conceição de Macabu, Cordeiro, Engº Paulo de Frontin, Iguaba Grande, Itaboraí, Itaguaí, Itaperuna, Magé, Marica, Mendes, Miguel Pereira, Niterói, Nova Friburgo, Nova Iguaçu, Paracambi, Paraíba do Sul, Paraty, Paty do Alferes, Piraí, Porciúncula, Quatis, Quissamã, Resende, Rio Bonito, Rio Claro, Rio das Flores, Rio das Ostras, Rio de Janeiro, Santa Maria Madalena, Santo Antônio de Pádua, São Fidélis, São Francisco do Itabapoana, São Gonçalo, São João da Barra, São Pedro da Aldeia, Sapucaia, Silva Jardim, Tanguá, Trajano de Moraes, Valença, Varre-Sai, Vassouras e Volta Redonda; e onze municípios participaram da terceira fase do programa: Araruama, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Guapimirim, Itatiaia, Macaé, Mangaratiba, Petrópolis, Saquarema, Teresópolis, Volta Redonda.

Ao todo foram capacitados 780 monitores, formados 46 facilitadores estaduais e municipais e realizadas 53 oficinas no estado.

Hoje existem 24 Conselhos Municipais no estado, mas Célia informou que nem todos estão ativos e que esse trabalho hoje vem sendo realizado por outra área da TurisRio, não havendo dados totalmente atualizados no momento. São os seguintes os municípios que contavam, em 2009, com conselhos municipais atuantes: Angra dos Reis, Arraial do Cabo, Bom Jardim, Cachoeiras de Macacu, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, Duas Barras, Engenheiro Paulo de Frontin, Guapimirim, Itatiaia, Itaperuna, Maricá, Nova Friburgo, Paracambi, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Petrópolis, Quatis, Quissamã, Resende, Rio das Ostras, Santa Maria Madalena, São Francisco de Itabapoana, Silva Jardim, São João da Barra, Teresópolis

Visto dessa forma, o PNMT teria sido, em grande medida, responsável pelo fortalecimento do processo de participação no setor turístico do país e teria sido grande responsável pelo despertar do interesse da comunidade local na organização do turismo nos municípios, processo que teve algum tipo de continuidade através de outras iniciativas.

2.4.4 OS CONSELHOS REGIONAIS DE TURISMO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Como foi observado, um dos módulos do PRT está ligado ao estímulo para a criação e fortalecimento das instâncias de governança regionais de turismo. O objetivo principal dessa área do programa é o de promover, articular e integrar os atores diversos e lideranças locais, buscando maior envolvimento e participação coletiva com vistas a realizar objetivos comuns ao processo de desenvolvimento do turismo na região.

No caso do Rio de Janeiro, a forma que vem sendo escolhida pelas organizações regionais é a dos conselhos, encontrando-se hoje formados seis nas seguintes regiões: Agulhas Negras, Vale do Café, Costa do Sol, Costa Verde, Serra Verde Imperial e Caminhos da Serra.

De acordo com o PRT, no caso dos conselhos como modo de organizar instâncias de governança torna-se fundamental a existência de paridade dos conselheiros. Não se trata, entretanto, de quantidade de representantes, mas de que sejam disponibilizadas a todos os representantes as mesmas possibilidades de acesso a informações e meios de participar do grupo de modo qualificado (MTUR/SEaD/UFSC, 2008).

Conforme a Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (MTUR, 2010, p. 46-47), ao verificar a dimensão “gestão compartilhada do turismo na região”, foram elaboradas as conclusões que se seguem e que parecem importantes

para refletir. Sobre as mesmas, o estado do Rio de Janeiro pode ser enquadrado em vários aspectos.

A descentralização teria acontecido conforme pretendeu o programa, mas de maneira heterogênea e com maior envolvimento do setor público. No estado do Rio de Janeiro, como demonstrou Célia Arruda, várias foram as ações voltadas ao fortalecimento dos conselhos regionais promovidas pelo MTUR em parceria com o órgão público de turismo estadual, cujo diálogo se dá em primeiro plano com os órgãos públicos municipais. Valéria Lima também esclarece que, no seu entendimento, o setor privado ainda não percebe claramente os benefícios que o processo participativo pode trazer para o desenvolvimento do turismo na região em longo prazo, estando muitas vezes preocupados com resultados imediatos.

Para a entrevistada, no estado do Rio de Janeiro existe uma situação bastante diversificada em relação aos estágios de amadurecimento dos conselhos regionais, sendo que a instância organizada na Região das Agulhas Negras talvez seja a que melhor tenha compreendido a importância desse tipo de arranjo como estratégia de desenvolvimento do turismo regional. Outros conselhos no estado oscilam entre fases de plena atividade e inércia, e alguns se encontram em início de formação, sem que se tenha ainda um tempo apropriado para analisar os seus resultados.

De fato, o tempo de aplicação do programa – seis anos – foi considerado ainda insuficiente para garantir uma mudança de paradigma e de cultura política e administrativa de que o desenvolvimento do turismo seria uma responsabilidade somente do poder público. Assim, a gestão compartilhada encontra-se em construção e avançou nos últimos anos, mas não a ponto de provocar mudanças radicais em todo o país.

Pelo que mostra a avaliação do PRT (MTUR, 2010), hoje existe uma compreensão bem mais clara sobre o papel das instâncias de governança, não só regionais, no processo de regionalização e de descentralização da política de turismo, mas, provavelmente, ainda insuficiente para quebrar definitivamente todas as barreiras relativas a esse modo de gestão.

Em grande parte é percebida uma fragilidade das instâncias de governança regionais como espaços de articulação da parceria público-privada e conquistas a serem feitas em relação à sua necessária autonomia e proatividade. Essas fragilidades teriam consequência negativa na elaboração e implementação dos planos estratégicos propostos pelo programa, uma vez que os mesmos deveriam ser resultado de discussões e parcerias, com visão de futuro compartilhada pelos atores envolvidos. Em muitos casos,

as instâncias de governança regionais foram consideradas sem estrutura e representatividade para a implantação dos planos.

Por fim, como uma das lições aprendidas, o documento aponta que o planejamento participativo é, de fato, crucial tanto para o desenvolvimento do turismo, quanto para empoderar as regiões e destinos. Contudo, mostra-se ainda fundamental que haja avanços na implementação, monitoramento e avaliação dos planos que forem pactuados. Assim, fica registrado:

O ciclo da gestão precisa ser fortalecido nas regiões/destinos e nas instâncias de governança, para o alcance de resultados a partir dos objetivos estabelecidos. Dessa forma, é necessário que aconteçam o direcionamento estratégico, a elaboração e a implementação de planos e projetos, o monitoramento/avaliação dos resultados, com indicadores pactuados e viáveis, e o replanejamento com base no aprendizado coletivo. (MTUR, 2010, p. 51)

Dessa forma, é notória a influência do PRT no que diz respeito à sensibilização, mobilização e união entre iniciativa pública, privada e sociedade civil na busca por melhores resultados advindos do planejamento turístico regional.

Conforme recomenda o programa, o desenvolvimento de políticas voltadas ao turismo deve ser cuidadosamente planejado e bem articulado, e deve levar em consideração as diferenças relevantes e peculiaridades entre os municípios e as regiões turísticas, o que deve ser bem observado e analisado. Assim sendo, há falhas a serem aperfeiçoadas na implementação do PRT, mas é notório o incremento da participação dos diversos atores envolvidos com o desenvolvimento do turismo regional, havendo grande contribuição dos mesmos para a melhoria e aperfeiçoamento desse processo, e esta também é a situação do estado do Rio de Janeiro.

3. O CONRETUR - CONSELHO REGIONAL DE TURISMO DA REGIÃO DAS AGULHAS NEGRAS

Criado em 23 de outubro de 1997, a partir da interação entre as prefeituras de Resende, Itatiaia, Quatis, Porto Real e diversas instituições e entidades ligadas ao turismo, o CONRETUR é considerado o primeiro conselho regional do estado, sendo considerado como um modelo, em termos de organização regional do turismo, por outras regiões turísticas do estado do Rio de Janeiro⁵.

Os objetivos deste conselho são: planejar, coordenar e empreender ações voltadas para o impulso do turismo em toda a região e uma de suas primeiras ações estratégicas foi a organização do arranjo associativo denominado “Região das Agulhas Negras”, compreendendo os municípios de Itatiaia, Porto Real, Quatis, Resende e destinos turísticos como o Parque Nacional do Itatiaia, Penedo, Visconde de Mauá, Serrinha do Alambari e Engenheiro Passos.

O CONRETUR é formado pelas seguintes instituições:

- Secretarias de Turismo das Prefeituras de Itatiaia, Resende, Porto Real e Quatis
- Conselhos Municipais de Turismo de Itatiaia, Resende e Quatis
- Câmara de Dirigentes Lojistas de Resende – CDL
- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae/RJ
- Parque Nacional do Itatiaia – PNI
- Associação Brasileira dos Agentes de Viagens – ABAV
- Secretaria de Estado de Turismo/TurisRio
- Associação de Hotéis, Restaurantes e Similares de Itatiaia – AHRSI
- Associação Comercial de Visconde de Mauá – ACVM
- Associação Comercial e Turística da Região de Visconde de Mauá – MAUATUR
- Associação Comercial e de Empresários da Serrinha do Alambari – ACESA
- Associação Empresarial Pró-Penedo
- Associação de Lojistas da Pequena Finlândia – ALOFIN
- Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH
- Associação de Guias de Turismo da Região das Agulhas Negras – AGUIMAN
- Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares – SHRBS

⁵ Informações constantes desta seção introdutória foram disponibilizadas pelo Conselho para a autora, em arquivo ppt. Maio de 2011.

3.1 A REGIÃO DAS AGULHAS NEGRAS

A Região das Agulhas Negras está localizada no médio vale do Rio Paraíba do Sul e é formada pelos municípios de Itatiaia, Porto Real, Quatis e Resende. Os municípios que formam a região apresentam a seguinte população, conforme FIGURA 7 abaixo:

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	POSIÇÃO NO ESTADO	POSIÇÃO NO BRASIL
Itatiaia	31.185	46º	940º
Porto Real	14.503	74º	2.162º
Quatis	12.031	79º	2.548º
Resende	118.547	22º	208º

Figura 7: Número de Habitantes dos Municípios da Região das Agulhas Negras e Posição entre os Municípios mais populosos do Estado do Rio de Janeiro no Brasil
Fonte: Elaboração própria (Estados e Cidades do Brasil, 2011)

A região está localizada a uma distância de duas horas do centro do Rio de Janeiro (170 km), a 250 km da cidade de São Paulo e a 450 km de Belo Horizonte e é considerada uma das mais belas do estado do Rio de Janeiro, oferecendo ao visitante paisagens serranas e clima ameno com uma das mais baixas temperaturas do estado, apresentando no município de Itatiaia, por exemplo, uma variação anual entre 15° e 27°, podendo chegar a 5° no inverno (Guia Passport On-line, Região Agulhas Negras, 2011).

Devido à paisagem montanhosa e à sua diversidade cultural, a região atrai um fluxo significativo de turistas, em especial os interessados em experiências na natureza e os apreciadores de gastronomia e atrativos culturais. Possui extensos trechos de Mata Atlântica ainda conservada e campos rupestres em áreas altas e frias, com flora e fauna pouco comuns. O destaque das paisagens da Serra da Mantiqueira e do Vale do Paraíba está no Pico das Agulhas Negras, que se encontra em área do Parque Nacional do Itatiaia, o primeiro parque nacional brasileiro, criado em 1937, durante o governo do presidente Getúlio Vargas.

A origem histórico-cultural deste território remota sua antiga ocupação por índios Puris e Corados, e, posteriormente o cultivo do café e da cana-de-açúcar, que deixaram traços registrados na arquitetura local dos casarões, fazendas e prédios públicos dos séculos XVIII e XIX, assim como a forte influência dos imigrantes italianos, alemães e finlandeses vista na gastronomia e outras manifestações culturais⁶.

3.2 O TURISMO NA REGIÃO

De acordo com Fratucci, a Região das Agulhas Negras pode ser vista como “uma das áreas pioneiras do desenvolvimento turístico do estado do Rio de Janeiro.” (FRATUCCI, 2009, p. 6)

Segundo Mascarenhas, 2005 (*apud* FRATUCCI, 2009, p. 6-7), pode-se dizer que o processo de turistificação da região se deu a partir de 1922. Naquela época foram observados os primeiros fluxos de veranistas cariocas rumo à Vila de Visconde de Mauá, lugar colonizado por imigrantes alemães que tem o seu território dividido entre os municípios de Itatiaia e Resende.

A partir da década de 1930, constatou-se o início da movimentação de visitantes em Penedo, distrito de Itatiaia de colonização finlandesa, e também em direção ao Parque Nacional do Itatiaia naquele município. Esse incremento da atividade turística local incentivou que alguns povoados fossem consolidados e que outros novos surgissem.

Esse movimento intensificou-se, em 1951, com a instalação da rodovia Presidente Dutra e o crescimento da indústria automobilística no Brasil, uma vez que esses eventos serviram para estimular o hábito das viagens de férias e de finais de semana na sociedade brasileira, em especial os cariocas, considerando-se que a capital federal era, então, o Rio de Janeiro.

Com 2.787 metros de altitude, o Pico das Agulhas Negras é o ponto mais alto do estado do Rio de Janeiro e está localizado no Parque Nacional de Itatiaia, um dos principais atrativos turísticos da Região das Agulhas Negras. Itatiaia assume o papel de “porta de entrada do Parque” e conta também com a riqueza cultural proporcionada pela colonização finlandesa do distrito de Penedo, o que atribui ao lugar “grande singularidade” (FRATUCCI, 2009, p. 7).

⁶ Disponível em: <http://www.visiteagulhasnegras.com.br> (Acesso em 09/05/11)

Além do apelo cultural, por ser a única colônia finlandesa do Brasil, que segundo o Plano Diretor do Município de Itatiaia – Penedo (1998) precisa ser mais bem explorado turisticamente. Penedo é um centro importante de ecoturismo. O distrito, por suas características, tem a sua economia hoje fortemente vinculada ao turismo e isto repercute, inclusive, na necessidade de manutenção da cultura finlandesa através das famílias que ainda vivem no lugar. São os atrativos naturais e a singularidade de Penedo como única colônia finlandesa do país que constituem os diferenciais regionais importantes para o desenvolvimento do turismo, como identifica o Plano Diretor do Município de Itatiaia – Penedo (1998).

O turismo, desde a instalação do distrito, tornou-se o foco da economia local. Contribuem, ainda, na complementação do produto turístico regional, o cultivo de várias tradições de origem finlandesa, como, por exemplo, a sauna, o artesanato e a gastronomia típica, bem exploradas por diversos empreendimentos turísticos. Contudo, pela tendência à redução do número de descendentes finlandeses na colônia, Penedo começa a assistir ao gradativo esvaziamento de aspectos dessa cultura. Deste modo, a atividade turística local vem investindo prioritariamente nos aspectos relacionados aos recursos naturais e ao clima de tranquilidade que caracterizam este destino turístico (Plano Diretor do Município de Itatiaia – Penedo, 1998).

Nas localidades de Visconde de Mauá, Maromba e Maringá, margeadas pelo rio Preto e localizadas no alto do seu vale chamam a atenção pela altitude e o clima mais ameno. Além disso, são influenciadas pela colonização alemã, que faz parte de sua história, sendo conhecidas também pela concentração de comunidades alternativas formadas por hippies e esotéricos, etc., passando a constituir mais um atrativo turístico explorado pelos que divulgam a região (FRATUCCI, 2009).

Fratucci esclarece, também, que Porto Real e Resende, localidades que se localizam nas proximidades da rodovia Presidente Dutra são importantes parques industriais do estado, com grande potencial para o turismo de negócios, já sendo ali trabalhado no momento. Por sua vez, Engenheiro Passos, conhecido distrito de Resende e o município de Quatis, possuem fortes características rurais, com um significativo número de fazendas ainda produtivas, o que faz do turismo rural uma opção interessante nestes destinos turísticos, embora este segmento ainda demande maior investimento (FRATUCCI, 2009).

De acordo com Fratucci, uma das melhores ofertas de meios de hospedagem do estado do Rio de Janeiro é oferecida pela região das Agulhas Negras. Essa oferta é

bastante diversificada, com pequenas pousadas que oferecem serviços muitas vezes voltados para nichos especializados, como “lua-de-mel”, hotéis-fazenda e hotéis localizados no Parque Nacional do Itatiaia. Não só em relação aos tipos e tamanhos, mas também no que se refere à qualidade de serviços e atendimento, esta oferta é muito diversificada, propiciando que produtos turísticos diversificados possam ser direcionados a vários segmentos do mercado, com relação a preços ou ao perfil do turista (FRATUCCI, 2009).

Além do crescimento dos centros urbanos de Resende e Itatiaia já com reflexos na rede hoteleira dos municípios, observa-se que o distrito de Penedo, a partir da década de 1970, vem apresentando um grande impulso de crescimento não só em relação à instalação de hotéis e pousadas, mas também quanto ao surgimento de estabelecimentos comerciais, especialmente depois da instalação da rede de distribuição de energia elétrica e de telefonia, e o asfaltamento de principal via que atravessa o destino (Plano Diretor do Município de Itatiaia – Penedo, 1998).

Fratucci chama a atenção para o fato de que até a década de 1990, a região do entorno do Parque Nacional do Itatiaia teve um crescimento turístico espontâneo, tendo sido irrelevante a influência de políticas públicas no direcionamento do turismo local. Como explica o autor, alguns fatos como a criação do Parque Nacional do Itatiaia, a construção da rodovia Presidente Dutra, e instalação da indústria automotiva em Resende e Porto Real, foram os verdadeiros responsáveis por incentivar o aumento do fluxo de visitantes na região das Agulhas Negras (FRATUCCI, 2009).

3.3 A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE TURISMO – REGIÃO DAS AGULHAS NEGRAS CONRETUR

Conforme Fratucci (2009), depois dos anos de 1990, deu-se início a uma maior articulação na Região das Agulhas Negras no sentido de que ali pudesse ser instalada uma “região turística competitiva” (p.10-11). Esse movimento teria sido iniciativa de atores sociais diretamente ligados à atividade turística, com o apoio de técnicos das prefeituras dos municípios, da TurisRio e do SEBRAE-RJ. Fratucci reforça, ainda, que esse movimento foi gerado e permanece sendo mantido por ações individuais de representantes de entidades e de órgãos públicos, e não em decorrência de estratégias e de políticas públicas específicas (FRATUCCI, 2009).

Como informa o autor, até a metade da década de 1990, o desenvolvimento turístico da região não contava com nenhuma articulação que pudesse ser vista como consistente, nem pela participação dos órgãos públicos, nem pela iniciativa de outros atores sociais (FRATUCCI, 2009). Fratucci argumenta que a captação de visitantes era feita de modo isolado, sendo que alguns dos atuais destinos turísticos não se viam ainda como tal, como é o caso da Serrinha, de Porto Real, de Quatis e até mesmo das Agulhas Negras como região. Além disso, os acessos estavam em condições muito ruins, tanto as rodovias, quanto as estradas vicinais, o que consistia um entrave ao crescimento do fluxo de turistas que também era prejudicada pela precariedade das comunicações (FRATUCCI, 2009).

De acordo com Fratucci (2009), é o PNMT que dá início a uma mudança, no sentido de articular uma estratégia de desenvolvimento regional, envolvendo órgãos públicos, iniciativa privada e associações civis. O principal atrativo turístico da região, visto como capaz de promover a união de esforços teria sido o Parque Nacional do Itatiaia, por estar próximo a todas estas localidades. Como esclarece Fratucci, foi a partir dessa iniciativa que se criou o Conselho Regional de Turismo – Região das Agulhas Negras (CONRETUR), com o objetivo de organizar e impulsionar o desenvolvimento do turismo (FRATUCCI, 2009).

De acordo com Roberta Oliveira, antes da implantação do PNMT, tudo era muito desarticulado, pois não havia política pública voltada para o turismo, pelo fato de o setor nunca ter sido prioridade para os governos. Em sua opinião, foi também, somente após o PRT, que ocorreu o fortalecimento das regiões turísticas, incentivado pelos governos. Segundo ela, atualmente o estado do Rio de Janeiro destina recursos a projetos de regiões consideradas prioritárias, fato relevante para seu progresso turístico. A exemplo disso podemos citar a Região das Agulhas Negras que está sendo contemplada com investimentos oriundos do PRODETUR.

Mas segundo Paola TENCHINI⁷, gestora do SEBRAE-RJ na região, a regionalização ainda não contribuiu efetivamente para os conselhos no sentido, principalmente, da priorização dos recursos do MTUR que hoje estão direcionados somente para os destinos indutores. Segundo a entrevistada, não houve nenhuma avaliação criteriosa quanto às regiões onde os conselhos efetivamente funcionam e, no caso da região das Agulhas Negras, onde não há ainda município indutor, a região foi esquecida em termos de dotação

⁷ Entrevista concedida à autora em 27/04/11

de recursos, o que prejudicou muito o andamento das ações que poderiam ter elevado a região a um outro patamar de evolução.

Segundo Wandir Carvalho⁸, empresário e morador do distrito de Penedo, o processo de regionalização é interessante, mas deve haver uma ação conjunta envolvendo mais os atores diversos que participam e se interessam pelo desenvolvimento da região. As prefeituras, conforme vê, precisariam apoiar a organização de um roteiro que buscasse, de algum modo, viabilizar essa integração. Na opinião de Wandir, as empresas locais de turismo realizam o circuito regional e os turistas visitam a região, mas nem todos os municípios estão prontos ou possuem atrativos suficientes para receber o visitante. De acordo com o entrevistado, Resende, por exemplo, não possui infraestrutura apta a receber os turistas que recebe. Já Penedo, conta com hotelaria, gastronomia, comércio e lazer interessantes para a recepção de visitantes. Wandir acredita também que o governo deveria investir mais nas localidades da região, oferecendo infraestrutura mais qualificada para atender a demanda turística de forma organizada.

Para Ermelinda Pampuri⁹, proprietária do restaurante “Com Água na Boca”, em Penedo, a atividade turística na região melhorou após a mobilização dos quatro municípios. Ela acredita que ainda não há uma região forte, mas que tudo está caminhando para que isso ocorra e que o turismo regional ainda não engrenou. Conselheira do COMTUR, ela afirma que a participação nas reuniões do conselho e as ações propostas, de nada valeriam se o objetivo não fosse fomentar cada vez mais o turismo focado na região. De acordo com Ermelinda, as reuniões com a participação da comunidade são de suma importância para a região, pois os problemas apontados são discutidos e quando ocorrem outras reuniões as pessoas podem debater sobre o que foi solucionado ou não.

Para Fratucci (2009), com a instalação do CONRETUR, a maioria das ações voltadas para o desenvolvimento do turismo assumiu um caráter regional, mas, como esclarece o autor, não houve com isso prejuízo para as ações individuais e autônomas dos destinos. Como explica, o CONRETUR vem aplicando no seu processo de trabalho conjunto, iniciativas de planejamento estratégico que vêm se mostrando regulares e contínuas, como a organização de eventos regionais, por exemplo (FRATUCCI, 2009).

Paola Tenchini refere-se ao CONRETUR como um conselho fortalecido, que conta com efetiva representação de todos os poderes e que vem tentando se profissionalizar a

⁸ Entrevista concedida à autora em 10/04/11

⁹ Entrevista concedida à autora em 10/04/11

cada dia mais, seja para a captação de recursos que sirvam a investimentos na região, para a articulação de parcerias conforme os objetivos primordiais de um bom conselho, ou mesmo para buscar fortalecer a identidade da região. Segundo ela, as ações mais importantes do Conselho Regional para o desenvolvimento do turismo na Região das Agulhas Negras foram: a articulação interna entre os atores locais, *stakeholders*¹⁰ e empresas (razão de ser do conselho); a articulação de parcerias para o desenvolvimento das empresas e dos recursos humanos; as ações de promoção do destino; os estudos e pesquisas realizados na região; e o desenvolvimento de uma força política capaz de apresentar a região para as outras instâncias, ou seja, para o governo estadual e federal, por exemplo. Em sua opinião, o conselho deve pensar o futuro levando em consideração a sustentabilidade, principalmente em uma região que está em área de proteção ambiental.

Fratucci (2009) opina que das ações estratégicas do CONRETUR uma das mais importantes, em seu entendimento, seria a de estruturar a promoção da região com a marca “Região das Agulhas Negras”, apresentando material de divulgação com a participação de todos os municípios. Outra atuação significativa, para o autor, seria a criação de um calendário permanente de eventos turísticos, organizado e realizado, regionalmente, com cuidados para evitar a sobreposição de datas e, desse modo, procurando “estimular o aumento da permanência e a circulação dos visitantes dentro da região”. (FRATUCCI, 2009, p. 12).

Na opinião de Wandir Carvalho, entretanto, uma falha grave seria a ausência de participação da comunidade nos conselhos. Sem essa representatividade, membros da comunidade perceberiam nos conselhos e nas suas reuniões a imagem de participação por “cabides de emprego”. Para ele, se a prefeitura não se preocupa em consertar o asfalto das ruas, não irá se preocupar em promover o turismo. Wandir acredita que a prioridade do governo deve ser de manter a cidade linda e impecável para receber o turista, o que não vem acontecendo, em sua opinião. Para o entrevistado, participar das reuniões do conselho significa “queimar filme”. Ele questiona o fato de fomentarem o turismo na região como um todo, pois a seu ver, Resende não teria atrativo algum. Defende que há coisas interessantes, potenciais, mas que não há, ainda, o suporte adequado para a atividade.

¹⁰ *Stakeholder* é um termo comumente usado na administração e em outras áreas para designar agentes e instituições parceiras que têm interesse nas práticas e decisões tomadas por governanças corporativas ou institucionais com as quais mantêm relações ou negócios.

Wandir diz que “se o turista pegar um ônibus e for para a Cachoeira da Fumaça em Resende, tem que levar marmitta, pois não há oferta no local”. O entrevistado acredita, entretanto, que se houver uma ação conjunta com vistas ao desenvolvimento do turismo na região, ele naturalmente poderia acontecer. Na sua visão, se houvesse essa maior integração, o próprio comerciante iria começar a ter mais atenção com a demanda turística e a própria população iria buscar colocar à venda artesanato ou sanduíches, por exemplo.

Conforme Wandir, “beleza natural não enche a barriga de ninguém” e é fundamental que existam estradas em boas condições e acessibilidade. Criticando o governo do estado, diz que a equipe da TurisRio sempre oferece suporte, “mas tudo no papel”. Wandir continua dizendo que “colocam a foto da cachoeira e é linda” e se pergunta se “vai tentar chegar lá” e que não há “água, comida, banheiro”. Para ele, a “visão macro” parece ser coisa interessante, mas depende de longo prazo. Ainda, informa que há competição entre os municípios, e “que o comerciante de Penedo não vai querer perder o turista dele para Resende, por exemplo.”

Na opinião, tanto de Ermelina Pampuri, quanto de Wandir Carvalho, seria importante a valorização da região através de um maior investimento relacionado à Casa do Papai Noel em Penedo, por ser a segunda casa do Papai Noel no mundo. Dessa forma, lá poderia “ser natal o ano inteiro”, com suas ruas iluminadas e a realização de concurso natalino.

O que se observa, como expõe Fratucci, é que, em menos de dez anos houve uma mudança de cenário na região em relação às estratégias de marketing do produto turístico regional, a partir da marca “Região das Agulhas Negras” e da criação do calendário regional de eventos. Se ainda ocorrem problemas relacionados à continuidade de iniciativas nesse período, um dos motivos pode estar relacionado à mudança na direção e, portanto, de gestão do Parque Nacional do Itatiaia, com reflexos negativos no modo de recepcionar o turista, por exemplo. Porém, o autor afirma que, apesar disso, “os municípios da região conseguiram instaurar um processo de desenvolvimento turístico mais estratégico voltado para resultados de longo prazo, calcado na visão sistêmica do produto turístico regional” (FRATUCCI, 2009, p.14-15).

O autor mostra que é inegável ter havido um processo de desenvolvimento do turismo promovido pelos municípios pensando na região e que isto teria acontecido de modo mais estratégico, isto é, pensando em resultados de longo prazo e com base em uma “visão sistêmica do produto turístico regional” (FRATUCCI, 2009, p. 14 -15). Para ele, o CONRETUR pode ser sim, considerado “uma rede regional capaz de articular todos os

agentes sociais envolvidos”, ou “um fórum em condições de contemplar toda a complexidade inerente ao fenômeno turístico que ocorre na região”. (FRATUCCI, 2009, p. 15).

3.40 CONRETUR E O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO

Em relação às possíveis influências do PRT no estado do Rio de Janeiro no processo de fortalecimento do CONRETUR, Fratucci acredita que o programa vem atuando em ritmo contínuo, ainda que lento e destaca as oficinas do PRT na região e a participação das Agulhas Negras no evento de comercialização do programa, o Salão do Turismo, realizado em São Paulo com mais ênfase em 2005, 2006 e 2008. Para Fratucci, a Região das Agulhas Negras sobressaiu dentre as demais naquelas edições do evento, apresentando-se de forma “mais estruturada e mais preparada para o processo de fortalecimento de produtos turísticos regionais propostos pela atual política nacional de turismo” (FRATUCCI, 2009, p. 15). Como indaga o autor, esse fato não parece, contudo, ter sido suficiente para motivar o MTUR a eleger qualquer dos destinos da região como indutor, considerando que as estratégias do MTUR na regionalização priorizam o fluxo internacional de turistas, não sendo este, ainda, o mercado mais em evidência na região. (FRATUCCI, 2009).

Fratucci mostra que políticas públicas efetivamente implantadas pelo governo federal para o desenvolvimento do turismo a partir da década de 1990 encontraram na Região das Agulhas Negras “um terreno fértil” e isto teria de certo modo impulsionado a articulação regional (p.16). Segundo o autor, pode-se dizer que foram as associações de classe, com a criação de redes econômicas locais formadas pelos empresários que deram início a esse processo, que encontrou eco na sensibilização e mobilização geradas inicialmente pelo PNMT, e a partir daí houve a adesão necessária de outros atores, até que se chegasse à configuração de fórum regional voltado ao desenvolvimento do turismo das Agulhas Negras (FRATUCCI, 2009).

O autor explica que “sem sacrificar as individualidades e os diferenciais de cada localidade, chegou-se a uma proposta bastante integradora para o turismo regional” e que hoje o desenvolvimento do turismo na região já acontece de modo mais equilibrado. (FRATUCCI, 2009, p. 16). Para Fratucci, fóruns regionais como o CONRETUR, onde há espaço para discussão e deliberação sobre o planejamento e a gestão do turismo regional pode resultar em ações de fato mais equilibradas, equalizando interesses e necessidades

dos atores e instituições participantes já que os limites dos “territórios-rede” seriam definidos por aqueles agentes sociais e não estariam restritos, portanto, aos limites político-administrativos dos municípios. Fratucci conclui que:

Assumindo o papel de uma nova estrutura organizacional de governança público-privada, as redes regionais poderão aumentar o ganho de produtividade e de competitividade dos destinos turísticos envolvidos a partir da melhor gestão do uso dos recursos comuns a todos os agentes sociais envolvidos. Além disso, através de suas ações e projetos coletivos será possível um melhor monitoramento dos impactos ambientais, sociais e culturais gerados pelo fenômeno e pela atividade turística e contribuir para uma melhor redistribuição desses impactos entre todos os agentes sociais envolvidos (2009, p. 17).

Considerando o Programa de Regionalização, Paola Tenchini diz que um dos pontos de melhoria da atuação do CONRETUR, provocado pela implantação do programa teria sido a possibilidade de aporte de recursos do MTUR para alguns investimentos na região. Segundo ela, o MTUR teria sido muito “feliz” ao conceber apoio em várias áreas oferecendo aos municípios e regiões a oportunidade de apresentarem projetos, mas teria sido “infeliz” no momento em que colocou como condição restritiva a participação apenas de municípios indutores. Para ela, o critério mais justo, seguindo os preceitos da regionalização, teria sido a condição de participação de municípios que estivessem em regiões estratégicas ou prioritárias, conforme o programa já havia definido. Isso daria a possibilidade de regiões que não tivessem municípios indutores, como as Agulhas Negras, pudessem ser beneficiadas por programas governamentais. Na prática, se o Programa de Regionalização resolvesse priorizar recursos para apoio às regiões que estivessem cumprindo todas as orientações da metodologia, após uma avaliação criteriosa do MTUR, aquela instituição poderia dar um apoio mais efetivo para impulsionar cada vez mais as instâncias de governança regionais, na opinião de Paola.

A entrevistada acredita que deveria haver uma aproximação efetiva do MTUR em relação a essas regiões estratégicas, para que, em parceria com os conselhos, pudessem ser realizadas as ações priorizadas nos planos elaborados pelas regiões, de modo a se conseguir o verdadeiro desenvolvimento e fortalecimento do turismo regional. Para Paola, o problema do CONRETUR está atualmente relacionado à sustentabilidade financeira das ações que ainda precisam ser realizadas. Com isso não só o MTUR, mas as Prefeituras e o Governo do Estado devem priorizar recursos para as ações regionais, de modo a potencializar os recursos turísticos e as cidades como um todo.

Para Roberta Oliveira, o CONRETUR atua de maneira estratégica, buscando valorizar cada vez mais a região, tanto no cenário estadual, sendo o conselho hoje um dos principais responsáveis pela articulação e reivindicação de recursos para projetos com vistas ao desenvolvimento do turismo na Região das Agulhas Negras.

De acordo com a entrevistada, as maiores dificuldades enfrentadas pela região são referentes ao próprio PRT, ou seja, não seriam locais, mas estariam presentes no Brasil como um todo. Ela afirmou não sentir na região uma atuação muito forte do PRT em virtude, mesmo, da falta de um destino indutor presente naquele território. Roberta admite, entretanto, que compreende e concorda com a importância de que alguns municípios sejam destacados e classificados como indutores do turismo como fato positivo que colabora para a efetiva implantação do PRT.

De modo geral, ela acredita que as principais dificuldades para a criação das instâncias de governança regionais, e isto inclui o CONRETUR, estão associadas ao convencimento dos atores envolvidos no processo da atividade turística como poder público, iniciativa privada e sociedade organizada. Conforme explicou, é comum que algumas pessoas representem no conselho, ao mesmo tempo, diversas entidades, sendo também verificável comportamentos que defendem oportunidades e interesses que contemplem a própria localidade, ou o município, sem que se tenha a visão integrada do todo, da região turística.

Mesmo assim, Roberta explica que, apesar das dificuldades enfrentadas, o CONRETUR está sempre presente, se reunindo regularmente, solicitando projetos e recursos para a Região das Agulhas Negras, participando de feiras de turismo.

Ela acredita que o Conselho é um exemplo de atuação e perseverança em quase 14 anos de existência, desde outubro de 1997, quando foi criado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estruturação das políticas públicas voltadas para o turismo no Brasil, através da criação de programas direcionados à descentralização do setor, demonstra um desenvolvimento promissor da atividade turística no país, apesar de falhas e dificuldades a serem ainda solucionadas.

A partir da implementação desses programas, o turismo passa a ser compreendido de outra forma, ganhando maior relevância para agentes do governo, da iniciativa privada, do terceiro setor, e da sociedade local em geral.

Ao verificar as bases do planejamento e da execução das políticas públicas para o turismo no Brasil, no estado do Rio de Janeiro e na Região das Agulhas Negras, pôde-se perceber que houve um crescimento gradativo, ao longo dos anos, na participação das comunidades em processos decisórios e na implementação de políticas direcionadas ao turismo nos municípios, em especial, nas regiões turísticas. O espaço para tal participação foi fortalecido a partir do momento em que esses atores passaram a se articular através de fóruns e conselhos de turismo. Antes disso, é importante destacar o fato de que as pesquisas mostram que o processo de participação no setor turístico desperta a motivação apenas em poucas entidades públicas e em alguns empresários interessados no incremento do setor ou dos seus negócios.

Como resultado dos nossos estudos, vimos que a região pesquisada – Agulhas Negras – aparece como um exemplo principalmente perante outras regiões turísticas do estado, em relação ao maior desenvolvimento alcançado pelas políticas públicas voltadas ao turismo em termos de planejamento e de execução, após a criação do PRT, focando as potencialidades de seus municípios na união e implementação de roteiros regionais, entre outras ações.

Porém, mesmo tendo alcançado um considerável desenvolvimento turístico regional, assim como despertado um interesse maior da sociedade com relação às decisões voltadas para o setor, e estimulado um maior investimento dos órgãos públicos na região, muitas dificuldades ainda devem ser solucionadas, como ressaltado por alguns entrevistados.

Exemplo disso é que a região, embora seja um dos principais destinos turísticos do estado, não conta, ainda, com nenhum destino considerado indutor conforme os critérios do Ministério do Turismo. Conseqüentemente, o fato é que a região não vem sendo

priorizada pelo PRT, como no caso da obtenção de uma maior participação ou destaque no Salão do Turismo, e de aplicação de recursos do MTUR em projetos específicos.

É notória a necessidade de melhor qualificar a oferta turística de alguns de seus municípios, para que todos esses destinos garantam as condições necessárias e adequadas para receber o turista da melhor maneira possível e se destacar cada vez mais no cenário turístico do país.

Contudo, como pôde ser verificado, através da continuidade das políticas implementadas pelo CONRETUR, envolvendo cada vez mais a participação da comunidade local e de agentes do setor público, privado e do terceiro setor nas estratégias e decisões sobre a condução apropriada do turismo na região, somando-se a maiores investimentos e valorização dos governos, a região poderá, de modo profissional e sustentável, ter resultados bastante promissores a partir do desenvolvimento ordenado do seu potencial turístico.

Dessa forma, a formação de instâncias de governança regionais têm sido importantes para a organização do turismo na medida em que propicia maior troca entre os municípios no sentido de pensar os problemas comuns, maior inserção nas políticas públicas governamentais pela maior representatividade e força política conseguidas com esta associação, mas há ainda um longo caminho a ser percorrido para que se alcance todo o potencial que este tipo de proposta política apresenta, pois ainda não existe uma cultura política nos municípios que priorize a cooperação.

A política municipal e regional, em geral, e a de turismo como consequência, ainda está muito mais voltada para os aspectos competitivos. Percebe-se também que é preciso que cada um dos municípios que fazem parte da região das Agulhas Negras em particular, mas também das regiões turísticas em geral, se organize internamente em relação ao turismo, o que tornará mais eficaz a coordenação regional. Isto demonstra que, ao contrário do que possa se pensar, que a regionalização pode substituir a municipalização, estas duas instâncias se caracterizam como um processo dialético, em que o desenvolvimento de cada uma delas é capaz de produzir o aprimoramento da outra.

Conclui-se, assim, que apesar das opiniões divergentes, de modo geral o PRT influenciou de forma positiva o avanço do turismo na Região das Agulhas Negras, na medida em que incentivou o desenvolvimento do terreno fértil que já havia sido iniciado pelo PNMT. Com isso, ganhou-se em termos de uma maior conscientização e mobilização da comunidade local e regional acerca da importância do turismo, fomentando um maior interesse da sociedade em participar das decisões políticas que trazem impactos ao setor,

apesar das muitas fragilidades e dificuldades que devem ser vistas e revistas na busca incansável de melhores soluções.

REFERÊNCIAS

BADARÓ, Rui Aurélio de Lacerda. **A evolução histórica da legislação turística brasileira.** Disponível em <<http://novosdireitos.wordpress.com/2008/03/24/a-evolucao-historica-da-legislacao-turistica-brasileira/>> Acesso em 24 abr. 2011.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional.** Projeto Novas Formas de Atuação no Desenvolvimento Regional, Brasília:IPEA/BNDES/ANPEC, 1999.

BAPTISTA, Mário. **Turismo gestão estratégica.** Lisboa – São Paulo: Editorial Verbo, 2003.

BENI, Mário Carlos. **Política e planejamento de turismo no Brasil.** Série Turismo. São Paulo: Aleph, 2006.

_____. **Análise estrutural do turismo.** São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

BRASIL. Governo do Brasil. Lei Nº 8.181, de 28 de Março de 1991. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8181.htm> Acesso em 16 abr. 2011.

_____. Justiça do Brasil. Decreto-lei nº 55, de 18 de novembro de 1966. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109350/decreto-lei-55-66>> Acesso em 14 abr. 2011.

CEPERJ. **Anuário estatístico do estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 2010.

CORDIOLI, SÉRGIO. **Enfoque participativo:** um processo de mudança: conceitos, instrumentos e aplicação prática. Porto Alegre: Genesis, 2001.

CGU. Controladoria Geral da União. 2003. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2003.pdf> Acesso em 24 abr. 2011.

CGU. Controladoria Geral da União, 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2003/Volume1.asp>> Acesso em 24 abr. 2011.

CUNHA, Licínio. **Introdução ao turismo.** Lisboa – São Paulo: Editorial Verbo, 2001.

EMBRATUR, Instituto Brasileiro de Turismo. **Diretrizes do programa nacional de municipalização do turismo.** Brasília, 1999.

ESTADOS E CIDADES DO BRASIL. Disponível em <: <http://estadosecidades.com>. Acesso em 9 maio 2011.

FERREIRA, Helena Catão H., **A dinâmica da participação na construção de territórios sociais e do patrimônio ambiental da Ilha Grande, RJ**, Tese de Doutorado, CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 2010.

FRAGA, Margarida. **Turismo e desenvolvimento sustentável: referências e reflexões**. Disponível em:

<http://200.189.169.141/site/arquivos/dados_fatos/observatorio/TurismoeDesenvolvimentoSustentavel-referenciasereflecoes.pdf> Acesso em 12 abr. 2011.

FRATUCCI, Aguinaldo César. Participação comunitária na gestão do turismo nos municípios do Estado do Rio de Janeiro: análise do processo do PNMT. In BARTHOLO, Roberto; DELAMARO, Mauricio; BADIN, Luciana (org.). **Turismo e sustentabilidade no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

_____. **Gestão pública do turismo no estado do Rio de Janeiro a partir de 1990. Etur – Revista de Estudos Turísticos**. Ed. 22. Outubro de 2006. Disponível em: <<http://www.etur.com.br/conteudocompleto.asp?IDConteudo=11424?>> Acesso em: 20 abr. 2011.

_____. Análise do processo de formação da rede regional da região turística das Agulhas Negras - RJ. **Anais**. SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE TURISMO STI, 2009.

_____. Refletindo sobre a Gestão dos Espaços Turísticos: perspectivas para as redes regionais de turismo1. **Turismo em Análise**, v. 20, n. 3, dezembro 2009.

GOMES, Bruno Martins Augusto. **Políticas públicas e as transações em regiões turísticas**. São Paulo: All Print Editora, 2008.

GUIA PASSPORT ON-LINE. Disponível em: <<http://www.guiapassaport.com.br/conteudo.php?rf=19&tl=Itatiaia>> Acesso em 15 maio 2011.

HOLANDA, Luciana; CARVALHO, Adriany Rosa de M. Conselhos Municipais de Turismo: Para que? Para quem? V SEMINÁRIO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO. Belo Horizonte, 2008.

LIMA, Valéria Maria de Souza. **Turismo em espaço rural no estado do Rio de Janeiro: olhares sobre a experiência da Região do Vale do Café**. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2004.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Conselho Nacional de Turismo, 2011**. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional> Acesso em 10 abr. 2011.

_____. **Secretaria de Políticas de Turismo**. Programa de qualificação a distancia para o desenvolvimento do turismo: sensibilização, mobilização, institucionalização da instancia de governança regional. Brasília: MTUR. Florianópolis: SeaD/UFSC, 2008.

_____. **Diretrizes operacionais do Programa de Regionalização do Turismo, 2004**. Disponível em:

<http://institucional.turismo.gov.br/regionalizacao/arqreg/doc_download/diretrizes_operacionais_versao_final.pdf> Acesso em 9 abr. 2011.

_____. **Estruturação e gestão dos 65 destinos indutores.** Brasília, DF: MTur. Disponível em:

<http://www.turismo.gov.br/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/65destinos.html> Acesso em 24 abr.2011.

_____. **Fóruns e conselhos estaduais de turismo.** No Modelo do programa da gestão descentralizada do Plano Nacional de Turismo 2003/2007. Brasília, DF: MTur, 2006.

Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/forum_conselho> Acesso em 10 abr. 2011.

_____. **Fórum de dirigentes e secretários estaduais de turismo.**

Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/forum_secretarios> Acesso em: 24 abr. 2011.

_____. **Gestão das instâncias de governança regionais.** 1ª Minuta do Termo de Referência. Brasília, DF: MTur. Disponível em:

<http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/downloads_regionalizacao/Gestxo_das_Instnxcias_de_Governanxa_Regionalis.pdf> Acesso em 05 abr. 2011.

_____. **Plano Nacional de Turismo.** Disponível em:

<http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/plano_nacional/index.html> Acesso em 4 abr. 2011.

MOLINA, Sergio; RODRIGUEZ, Sergio. **Planejamento integral do turismo.** um enfoque para a América Latina. Tradução Carlos Valero. Bauru, SP. EDUSC, 2001.

OMT, Organização Mundial do Turismo. **Introdução ao turismo.** São Paulo: Roca, 2001.

PETROCHI, Mario. **Turismo, planejamento e gestão.** São Paulo: Futura, 1998.

_____. **Gestão de pólos turísticos.** São Paulo: Futura, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITATIAIA. Secretaria Municipal de Planejamento, Controle e Desenvolvimento Econômico. **Plano diretor do município de Itatiaia – Penedo,** 1998.

RAMOS, Silvana Pirillo. Turismo e participação da sociedade civil: discursos e práticas. V SEMINÁRIO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO. Belo Horizonte, 2008.

RIO DE JANEIRO, Governo do Estado do Rio de Janeiro. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro.** Gráfica Auriverde. Rio de Janeiro, 1989.

RODRIGUES, Adyr Balastrieri. **Turismo local: oportunidades para inserção**. 2. ed.: São Paulo: Hucitec, 1999.

SOLHA, Karina Toledo. Órgãos estaduais de turismo no Brasil *in* TRIGO, Luiz Carlos Godoi *et al.* **Análises regionais e globais do turismo brasileiro**. São Paulo: Roca, 2005.

THEOBALD, William F. **Turismo global**. 2 ed. São Paulo: editora SENAC São Paulo, 2002.

TURISRIO – Companhia de Turismo do estado do Rio de Janeiro. **Plano diretor de turismo do estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: TurisRio, 2001.
Disponível em;<<http://www.turisrio.rj.gov.br/projetos.asp>> Acesso em 17 abr. 2011.

_____. **Estatuto social**. Rio de Janeiro: TurisRio, 2005.

_____. **Manual de apoio técnico aos secretários e dirigentes municipais de turismo do estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2009.