

POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO NO BRASIL: DA MUNICIPALIZAÇÃO À REGIONALIZAÇÃO

NATIONAL POLICY OF TOURISM IN BRAZIL: FROM MUNICIPALISATION TO REGIONALIZATION

Fábia Trentin

MSc, Professora Assistente, Departamento de Turismo, Universidade Federal Fluminense – UFF
fabia@turismo.uff.br

Aguinaldo César Fratucci

Dr, Professor Adjunto, Departamento de Turismo, Universidade Federal Fluminense – UFF
acfratucci@turismo.uff.br

RESUMO

A década de 1980 foi de mudanças para o mundo e para o Brasil. A queda no Muro do Berlim e a globalização são fenômenos que marcam o final do século XX. O Brasil participa desse cenário e também passa por mudanças estruturais e implanta o Plano Real que dá estabilidade e possibilita o crescimento e desenvolvimento do país. O turismo é abarcado pelo neoliberalismo como forma de atrair investimentos, investidores, melhorar infraestruturas e mudar a imagem do país. No âmbito das políticas públicas brasileiras de turismo destacam-se dois programas que constituem o objetivo do presente trabalho que é analisar o Programa Nacional de Municipalização do Turismo e o Programa de Regionalização do Turismo considerando o contexto pós-redemocratização do Brasil e suas influências na organização do turismo nacional. Para a elaboração fez-se a opção pela análise de conteúdo dos documentos institucionais que orientaram a política pública de turismo bem como autores que investigam a temática. A partir de um mapa conceitual, construíram-se as relações entre o contexto político e o momento em que os documentos foram elaborados. Ao final do trabalho pode-se indicar que o modelo neoliberal é dominante e há o predomínio dos interesses dos agentes de mercado no contexto turístico brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE

Brasil, Municipalização, Política Pública, Regionalização, Turismo.

ABSTRACT

The decade of 1980 has been a time of changes to the world and also to Brazil. The fall of the Berlin wall and the globalization are phenomena which marked the late twentieth century. Brazil was part of this scenario as it went through structural changes, including real plan, which brought stability along with possibility of growth and development. Tourism is enveloped by neoliberalism as a way of attracting investments, investors, better infra-structures and changing the country's image. As far as Brazilian public policies of tourism are concerned, there are two points that constitute the objective of this present work: to analyze the national program of municipalisation of tourism and the program of regionalization of tourism considering the context of post-democratization in Brazil and its influences on the organization of national tourism. This analysis has been focused on the content of constitutional documents which have oriented tourism public policy, as well as authors who investigate this theme. From a conceptual map, the relations between political context and the moment when

documents were elaborated have been built up. By the end of this work it will be possible to point out the prevalence of the neoliberal model, along with the interest of market agents over Brazilian touristic context.

KEYWORDS

Brazil, Municipalisation, Public Policy, Regionalization, Tourism.

1. INTRODUÇÃO

Embora a primeira Política Pública de Turismo no Brasil tenha sido instituída pelo Decreto-Lei n.º55/66, de 18 de novembro de 1966 (CRUZ, 2000), os autores Silveira, Paixão e Cobos (2006, p. 122) entendem que isso não “não significa que não tenha havido anteriormente outras políticas federais para a atividade”, tendo em vista que outros diplomas legais bem como acordos e ações para organizar o turismo foram realizadas antes de 1966, apesar da ausência de documentos específicos para o turismo.

O turismo, por exemplo, esteve integrado ao Departamento de Imprensa e Propaganda – DIP, na Ditadura Vargas, por meio da Divisão de Turismo em 1939 com o intuito de organizar e fiscalizar os serviços turísticos internos e externos bem como a propaganda no exterior (GOULART, 1990 *apud* SANTOS FILHO, 2008).

Posteriormente, o turismo esteve vinculado a diversos órgãos no âmbito do poder público federal até a criação do Sistema Nacional de Turismo em 1966 pelo Decreto-Lei 55/66 que instituiu a Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR, hoje Instituto e não mais empresa; e o Conselho Nacional de Turismo – CNTur. De 1966 a 1992, apesar de várias ações terem sido realizadas, nenhuma outra política foi estabelecida por meio de diplomas legais até a homologação do Decreto-Lei 448, de 14 de fevereiro de 1992.

No cenário da redemocratização, o modelo neoliberal ganhou força no Brasil a partir de 1986 e a gestão do turismo brasileiro passou por algumas alterações institucionais e estruturais significativas, como a transferência da sede da EMBRATUR do Rio de Janeiro para Brasília, o esvaziamento do seu corpo técnico, a extinção do CNTur e a transformação da EMBRATUR em um instituto. Com o *impeachment* do presidente Collor em 1992 e a entrada do seu vice-presidente, Itamar Franco, novamente a gestão do turismo passou a ser parte do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo.

A então Política Nacional de Turismo homologada por meio do Decreto-Lei 448, de 14 de fevereiro de 1992 é implementada no Governo Fernando Henrique, no momento em que o Brasil passa por inúmeras transformações com a implementação do Plano Real entre os anos de 1993 e 1994. Com o Plano Real, a economia se estabiliza e as privatizações de serviços antes prestados pelo Estado acontecem em função do neoliberalismo. O Turismo é priorizado e tem como uma de suas macroestratégias a alocação de infraestruturas necessárias ao seu desenvolvimento bem como do país.

Assim, a Política Nacional de Turismo – PNT (1996 – 1999) foi regida tanto pela lógica neoliberal de atração de investimentos como pelo discurso da participação da sociedade. O Programa de Municipalização do Turismo - PNMT e a PNT apresentaram-se dentro de uma concepção de descentralização utilizando-se das formas de participação cidadã previstas na Constituição de 1988. A

PNT abarcou ainda, o discurso da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável, influenciada pela ECO-92 que fora realizada no Rio de Janeiro.

Em 2003 foi criado o Ministério do Turismo – Mtur e implantado o Plano Nacional do Turismo 2003 – 2007. O Programa de Regionalização do Turismo – PRT, integrou o Plano Nacional do Turismo 2003 – 2007 e 2007 – 2010 e tem se destacado em âmbito nacional pela continuidade nas estratégias de ordenamento territorial implementadas desde a municipalização do turismo, pois a lógica territorial do turismo tem início no município e extrapola para a região, atribuindo ao turismo um significado de elemento chave para o desenvolvimento regional.

2. O TURISMO NO BRASIL: DA MUNICIPALIZAÇÃO A REGIONALIZAÇÃO

Dentro do cenário de redemocratização do país, seguindo orientações da Organização Mundial de Turismo (OMT), o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) foi estruturado no âmbito da Secretaria Nacional de Turismo e Serviços do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, durante o governo de Itamar Franco (1992-1994), sendo institucionalizado pela Portaria nº 130 do MICT, de 30 de março de 1994.

De acordo com a coordenadora do PNMT, a análise e a reflexão sobre a péssima qualidade dos serviços turísticos brasileiros indicou, naquele momento, a necessidade de estabelecer um processo de descentralização da gestão do setor. Em suas palavras:

“Era chegada a hora do desafio. Reunir pessoas de cada município para discutir turismo e tentar através de uma metodologia específica de enfoque participativo sensibiliza-las para que eles fossem as alavancas do fenômeno turístico” (EMBRATUR, 2002, p.8).

Podemos indicar que o discurso implícito era o da inversão dos sentidos nos processos decisórios da gestão do turismo brasileiro: saía o sentido federal → municipal e entrava o sentido municipal → federal. Partindo do pressuposto de que é na escala das comunidades locais que é possível estabelecer-se um nível participativo mais ativo e efetivo, uma vez que a proximidade dos cidadãos com os governantes locais é bem maior, o PNMT apresentava-se como uma resposta. “vigorosa a esta necessidade de conscientização, estímulo e capacidade dos vários agentes – públicos e privados – que compõem a estrutura do município” (EMBRATUR, 2002, p. 46). Para tanto, o programa buscava capacitar agentes multiplicadores locais para reconhecerem a importância do turismo no desenvolvimento socioeconômico de seus municípios, tendo sempre como ponto de referência, a “necessidade de conciliação do crescimento econômico com a conservação do patrimônio natural, histórico e cultural, estimulando a participação de suas comunidades na gestão de seus próprios recursos” (*ibidem*).

Durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, o PNMT consolidou-se como um programa estratégico de governo, articulador de vários setores nacionais, como o Banco do Brasil, o SEBRAE, A Caixa Econômica Federal, dentre outros. Baseado em cinco princípios norteadores – descentralização, sustentabilidade, parcerias, mobilização e capacitação – o PNMT foi instituído para “fomentar o desenvolvimento turístico dos municípios, com base na sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política” (EMBRATUR, 2002, p. 80), procurando despertar as comunidades locais para as possibilidades e oportunidades que o desenvolvimento do setor poderia lhes trazer.

O objetivo geral do PNMT era o fomento e o desenvolvimento do turismo sustentável nos municípios brasileiros, partindo da conscientização e sensibilização das comunidades para a importância do

turismo; da descentralização das ações de gestão e do incentivo à cogestão local; do estímulo ao fortalecimento das relações entre o poder público local e os segmentos da sociedade civil organizada e da elevação dos níveis de qualidade, eficiência dos produtos e serviços turísticos locais. Para tanto, pressupunha o repasse, pela EMBRATUR, de condições técnicas, operacionais e gerenciais para o planejamento e gestão do turismo na escala local dos municípios (FRATUCCI, 2005).

“O PNMT caracterizou-se como um programa de descentralização da gestão do turismo sem repasse financeiro direto. Os municípios não eram obrigados a aderirem ao programa e quando o faziam, recebiam apenas, o repasse de tecnologia e de informações, com uma série de oficinas de planejamento participativo, baseadas em técnicas de dinâmica de grupo que misturavam diversos métodos, entre eles o método Metaplan e o ZOPP”. (FRATUCCI, 2008, p.165)

Em termos estruturais, o programa se organizava em três fases consecutivas, que procuravam passar aos municípios brasileiros as condições para uma nova organização do sistema turístico local, apoiado na constituição dos Conselhos Municipais de Turismo e dos Fundos Municipais de Turismo. Os conselhos deveriam ser consultivos e compostos de forma equitativa por representantes do setor público, da sociedade civil organizada e do setor privado.

Com a chegada ao poder do presidente Lula, a gestão do turismo brasileiro foi novamente reestruturada, com a criação do Ministério do Turismo e a redefinição das funções da EMBRATUR. Com foco na busca da diminuição das desigualdades regionais, ponto central da proposta de governo de Lula, o Plano Nacional de Turismo 2003-2007 propôs uma visão de futuro que previa o turismo no Brasil estruturado de forma diversificada tanto cultural como geograficamente.

Para atingir tal visão de futuro o PNT propôs um novo modelo de desenvolvimento calcado em dois pontos estruturantes: parcerias e gestão descentralizada. A gestão descentralizada foi proposta na nova configuração da supraestrutura do turismo nacional que, no nível estratégico - federal - apresentava o Ministério do Turismo como órgão aglutinador, assessorado pelo Conselho Nacional de Turismo (apoiado por dez câmaras temáticas) e pelo Fórum de Secretários Estaduais de Turismo. No nível intermediário - estados - as parcerias com os órgãos estaduais e com os representantes de todos os setores do turismo se materializam nos fóruns e conselhos estaduais de turismo cuja missão é de identificar problemas e elaborar propostas e sugestões para o desenvolvimento do setor, com as demandas oriundas dos consórcios regionais de municípios e dos conselhos/comitês municipais de turismo. (FRATUCCI, 2008).

Esse modelo de gestão descentralizada refletia-se na última meta estabelecida pelo PNT de “ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada estado da federação e distrito federal” (MTur, 2003, p. 17), desenvolvida no macro programa de Infraestrutura, pelo Programa de Desenvolvimento Regional do Turismo e no macro programa da Oferta Turística, pelo Programa de Desenvolvimento de Roteiros Integrados de Turismo (PRT). Ambos os programas tinham o seu recorte territorial baseado no conceito de região como espaço geográfico que apresenta características e potencialidades similares, trabalhando de forma integrada (BRASIL, 2004) e buscavam, pela estruturação e otimização das cadeias produtivas regionais, estimular a criação de novos produtos turísticos diversificados, apoiados nas características culturais locais e em outros fatores motivadores de demanda, além do tradicional “sol e praia”.

Pelas suas características o PRT foi elevado à categoria de programa estruturante e transversal à todas as ações previstas pelo PNT. Sua proposta estabelecida pelas ações descentralizadas estava focada em parcerias, nas quais os municípios, os estados e a sociedade civil organizada assumiam o papel fundamental no desenvolvimento em suas etapas. Estrategicamente o programa foi estruturado a partir

de três diretrizes políticas específicas: gestão coordenada, planejamento integrado e participativo e promoção e apoio à comercialização (BRASIL, 2004).

Inicialmente, no mapeamento feito em 2004, foram identificadas 219 regiões turísticas envolvendo 3.203 municípios. Em 2006, após um trabalho de revisão chegou-se a 200 regiões turísticas, contemplando 3.819 municípios, indicando 396 roteiros turísticos para o mercado nacional (149 regiões e 1.027 municípios), dos quais apenas 87 destinavam-se a ser estruturados para atingirem o padrão de qualidade exigido pelo mercado internacional, envolvendo 116 regiões turísticas, compostas por 474 municípios. (BRASIL, 2007b)

A estratégia de regionalização trouxe uma perspectiva diferenciada para o turismo brasileiro, dentro da proposta de gestão participativa dos processos de estruturação, promoção e comercialização de roteiros turísticos, como percebe-se no texto de abertura dos cadernos técnicos do PRT:

“Regionalizar não é apenas o ato de agrupar municípios com relativa proximidade e similaridades. É construir um ambiente democrático, harmônico e participativo entre poder público, iniciativa privada, terceiro setor e comunidade. É promover a integração e cooperação intersetorial, com vistas à sinergia na atuação conjunta entre todos os envolvidos direta e indiretamente na atividade turística de uma determinada localidade.” (BRASIL, 2007a)

Um dos objetivos centrais do PRT vem sendo a desconcentração da oferta turística brasileira, atualmente localizada predominantemente no litoral, estimulando a interiorização da atividade e a inclusão de novos destinos nos roteiros já comercializados. Nessa nova ótica voltada, principalmente, para as metas econômicas do plano, foram selecionados pelo Ministério do Turismo, em conjunto com os órgãos e conselhos estaduais de turismo, 65 destinos com capacidade de induzir o desenvolvimento regional, para serem trabalhados prioritariamente até 2010. Tal estratégia destinava-se a dotar os destinos selecionados de condições modelares para as demandas do mercado externo. Segundo o MTur, os destinos indutores de desenvolvimento são:

“ (...)aqueles que possuem infraestrutura básica e turística e atrativos qualificados, que se caracterizam como núcleo receptor e/ou distribuidor de fluxos turísticos, isto é, são aqueles capazes de atrair e/ou distribuir significativo número de turistas para seu entorno e dinamizar a economia do território em que está inserido.” (BRASIL, 2007, p.3)

No universo dos 87 roteiros turísticos selecionados anteriormente, esses 65 destinos (leia-se municípios) foram escolhidos por critérios de “avaliações e valorações do Plano de Marketing Turístico Internacional – Plano Aquarela, do Plano de Marketing Turístico Nacional – Plano Cores do Brasil, além de outros estudos e investigações sobre investimentos do governo federal e sobre as potencialidades desses destinos” (*Ibidem*, p.52) em sua grande maioria, elaborados pelo Observatório de Inovação do Turismo da Fundação Getúlio Vargas, do Rio de Janeiro (BRASIL, 2008).

3. METODOLOGIA

Para a elaboração do presente artigo foi desenvolvida uma pesquisa documental direta nos diversos relatórios oficiais e técnicos disponíveis sobre as políticas públicas de turismo brasileiras que contemplam o período analisado (1994-2010), à qual foi acrescida uma revisão bibliográfica sobre a temática.

Essas pesquisas buscaram investigar os seguintes pontos específicos daquelas políticas, mais especificamente, do PNMT e do PRT: abrangência territorial; princípios; governança; agentes sociais

envolvidos; metodologia de trabalho aplicadas, incluindo as oficinas de planejamento participativo; e, formas de gestão dos programas.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A implantação do PNMT em 1.081 municípios brasileiros possibilitou o envolvimento a capacitação de 27.483 pessoas através da realização de 1.107 oficinas de diversos níveis. (Tabela 1). Em oito anos de funcionamento efetivo (1995-2002), o programa gerou uma mudança significativa na gestão do turismo brasileiro, principalmente, quando olhamos para o envolvimento e a participação dos diversos agentes sociais. O país saiu de uma situação de políticas públicas extremamente centralizadas e verticalizadas, para uma situação de envolvimento e participação dos agentes interessados no desenvolvimento do turismo em seus municípios.

Podemos indicar que o PNMT despertou os municípios para as possibilidades que o desenvolvimento do turismo poderia significar para as economias locais, principalmente no que se refere às possibilidades de implantação de um modelo de desenvolvimento turístico endógeno, centrado nas características e potencialidades locais sem, entretanto, fechar-se para os agentes e os projetos exógenos. O envolvimento dos agentes sociais locais nos processos de gestão do desenvolvimento turístico propiciou um novo entendimento do próprio turismo, tanto para a população de um modo geral, como também para os representantes políticos locais, que passaram a tratar o setor com uma visão mais profissional e menos deturpada.

Tabela 1 – Oficinas do PNMT realizadas entre 1995 e 2001

Oficinas	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
1ª Fase	28	46	42	39	53	47	34	289
2ª fase	-	27	30	36	49	38	36	216
3ª Fase	-	-	03	06	42	46	72	169
Comunidade	-	01	11	27	39	47	59	184
Núcleos de Artesanato	-	-	-	02	05	09	13	29
Aldeias Indígenas	-	-	-	01	03	-	01	05
Conscientização ambiental	-	-	-	01	14	06	07	28
Melhor Idade	-	-	-	-	02	05	06	13
Coordenação e Planejamento	05	02	07	06	05	05	08	38
Parceiros	-	-	-	12	11	07	09	39
Universidades	-	01	-	01	05	09	28	44
Outras	-	-	-	08	-	17	28	53
Total	33	77	93	139	228	236	301	1.107
Pessoas capacitadas	970	1.540	2.325	3.525	5.700	5.900	7.523	27.483

Fonte: EMBRATUR, 2002, p. 111

O programa promoveu, ainda que com algumas imperfeições, uma profunda mudança no modo como o setor do turismo era até então gerenciado pelas diversas esferas do poder público. A busca da articulação de uma visão sistêmica, através da institucionalização dos conselhos municipais de turismo, trouxe a iniciativa privada, as organizações civis e a própria comunidade para participar das discussões estratégicas do setor, e pode ser entendida como uma mudança estrutural de rumo, profunda e consistente. No nosso entender, tratou-se de uma mudança processual e não pragmática que incutiu novas posturas nos gestores públicos e privados do turismo brasileiro, na medida em que os levou a pensar o turismo como um setor estratégico que exige gestão profissional e o reconhecimento da necessidade de envolvimento dos outros agentes sociais, especialmente a população dos destinos turísticos (FRATUCCI, 2006).

Uma das principais dificuldades para continuidade do processo de municipalização da gestão do turismo relacionava-se com a sua escala de atuação. O PNMT impunha a escala municipal para as suas ações, considerando que os limites político-administrativos dos municípios brasileiros seriam o recorte territorial mais adequado para a definição e implantação das políticas de desenvolvimento do setor. No decorrer do processo, essa escala de atuação revelou-se equivocada na medida em que o turismo, tanto do ponto de vista do fenômeno socioespacial quanto da atividade econômica, não se restringe às fronteiras municipais.

O próprio processo de implantação PNMT despertou nos gestores municipais a percepção de que teriam maiores chances de sucesso se trabalhassem em conjunto com seus municípios vizinhos. Em função disso, começaram a surgir os primeiros movimentos direcionados para a construção de conselhos e consórcios regionais de turismo, como nos casos dos municípios da Serra Gaúcha (Rio Grande do Sul) e da região das Agulhas Negras (Rio de Janeiro); esses movimentos inicialmente espontâneos foram absorvidos pelo governo seguinte, por meio do Programa de Regionalização do Turismo (PRT).

Em linhas gerais, o PNMT propiciou, mesmo que com algumas limitações, o início de um processo de profissionalização da gestão pública do turismo e também das empresas e dos trabalhadores do setor. Despertados para as possibilidades que o desenvolvimento turístico poderia representar para seus negócios, com o auxílio direto do Sistema (SESC-SENAC-SEBRAE), articulou-se uma série de ações e projetos voltados para a formação, capacitação e requalificação da mão de obra envolvida diretamente no setor, amparados pelos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

No caso específico da gestão pública, os prefeitos recém-eleitos passaram a se preocupar em indicar para o cargo de direção do turismo municipal, profissionais diretamente relacionados com o setor, desde empresários a bacharéis em turismo. Esse movimento gerou a proliferação de uma série significativa de concursos públicos para contratação de bacharéis em turismo (turismólogos) para as secretarias e empresas municipais de turismo, ampliando o mercado de trabalho para esses profissionais.

Além disso, a institucionalização da gestão participativa do turismo municipal passou a ser articulada a partir da criação de conselhos municipais de turismo instituídos por leis municipais e com composição paritária entre os representantes do poder público e aqueles da iniciativa privada e da sociedade civil organizada. Esse processo implicou no fortalecimento das associações e entidades de classes existentes e na constituição de outras que até então não estão formalizadas, o que resultou no fortalecimento do trade turístico dos municípios que passou a ter participação mais efetiva nas políticas públicas de turismo. Ainda hoje, muitos desses conselhos estão constituídos e funcionando, dando maior sustentabilidade para os processos de desenvolvimento turístico de seus municípios.

Outra contribuição que podemos indicar do PNMT foi a “descoberta” de novos destinos turísticos pelo interior brasileiro, estimulados pela política nacional e pela possibilidade de inserir-se nas redes de turismo. A indicação de que os municípios com potencial turístico deveriam realizar seus inventários da oferta turística, visando a constituição de um banco de dados atualizados sobre seus atrativos turísticos, seus equipamentos e serviços turísticos, acabou despertando algumas administrações municipais para o turismo enquanto setor econômico possível para seus territórios.

No PRT, apesar de suas propostas serem direcionadas à criação de produtos turísticos regionais e sugerirem o envolvimento de praticamente todos os agentes sociais envolvidos com o turismo, o PRT não conseguiu os resultados esperados como previa, sinalizando que a falta de interação entre aqueles agentes ainda é significativa. Os produtos regionais devem ser resultados da organização dos agentes envolvidos; para tanto, torna-se necessário que essas interações evoluam para inter-relações dinâmicas e complementares, que irão compor a organização/sistema turístico de cada região envolvida.

A dificuldade de articulação dessa organização regional dos agentes sociais envolvidos mostrou-se um dos pontos mais críticos para o sucesso da implantação efetiva das metas do PRT no país, o que exigiu da equipe do MTur uma revisão das suas metodologias e uma nova investida nas ações de articulações e de sensibilização dos agentes sociais das regiões classificadas como turísticas.

Seguindo uma tendência reinante no país, o PRT trabalha no sentido de instalação de instâncias de governança regionais que tornem possível o estabelecimento de processos de desenvolvimento territorial, endógenos e competitivos. Segundo a socióloga Tânia Zapata, consultora do MTur, esse modelo de desenvolvimento surge como uma “estratégia construída pelos atores locais, a partir de uma identidade” através de um “processo intencional de provocar mudanças buscando o desenvolvimento do território com mais equidade, participação e sustentabilidade”, tendo como eixo central o ser humano. (ZAPATA, 2008).

Devemos destacar que, nos documentos oficiais do PRT, o termo governança é entendido como “a capacidade de administrar ou, mais especificamente, como a capacidade que os governos têm de criar condições e de responder às demandas da sociedade.” (BRASIL, 2007a, p.16), o que, de certa forma, mantém a gestão centralizada no poder público, mesmo quando “essa capacidade de governar pressupõe uma administração participativa que envolve as populações locais na elaboração, monitoramento e, em alguns casos, na execução de políticas públicas” (ibidem). Especificamente para o PRT, “a Instância de Governança Regional é uma organização com participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa em âmbito regional” (ibidem).

Podemos destacar ainda, a preocupação do Ministério com a questão da articulação dos diversos agentes sociais do turismo na escala dos municípios, reforçando nossa proposição de que as ações voltadas para a consolidação de regiões ou de roteiros turísticos regionais passam necessariamente pela escala do município, nossa menor célula político-administrativa. Nessa mesma direção e visando estimular as articulações locais e regionais, as ações do MTur tem se voltado para o apoio e o incentivo para a formação de novas estruturas organizacionais de gestão do desenvolvimento turístico local e regional. O caderno técnico III, especificamente, destina-se a orientar os agentes sociais para a institucionalização de instâncias de governanças regionais, no formato de consórcios ou conselhos regionais de turismo (MTur, 2007c)

Aprofundando a questão, outro dos cadernos técnicos citados, o de número XII, é dedicado ao tema da formação de redes e “apresenta alguns dos princípios e modos de funcionamento das Redes para que os diversos atores espalhados pelas regiões turísticas possam, na medida de suas necessidades e

desejos, desenvolver projetos ou processos de Redes de forma descentralizada e autônoma” (ibidem, p.10).

O que se observa nesse momento é que a ruptura com as estratégias propostas pelo PNMT até 2002, em prol de um modelo a principalmente exclusivamente regionalizado, revelou-se um equívoco político. Para sanar esse equívoco, nota-se uma retomada nos processos de preparação dos municípios com maior potencial turístico tanto nos seus aspectos de gestão como nos da formatação de produtos turísticos competitivos.

As redes, as instâncias e os arranjos produtos regionais devem estar ancorados em instâncias de gestão municipal que possibilitem a articulação na escala regional. Sem a organização e preparação dos municípios, dificilmente os arranjos e redes regionais têm chances de se estruturarem de forma competitiva, tendo em vista que o nível administrativo que estabelece as legislações e normas básicas para o seu desenvolvimento é o do município.

A criação de produtos e roteiros turísticos regionais vem se revelando uma excelente opção para a construção de destinos turísticos competitivos no país, capazes de gerarem efeitos multiplicadores mais ampliados para toda a região onde se inserem. Entretanto, a sua formalização e constituição passa necessariamente pela escala local e municipal. Não é possível termos regiões turísticas (leia-se produtos e roteiros turísticos regionais) sem que os municípios que as compõem não estejam minimamente organizados e estruturados na gestão do setor turístico local.

Quadro 1 – Resumo dos Programas

Características	PNMT	PRT
Abrangência Territorial	Município	Região
Princípios	Susentabilidade, Capacitação, Descentralização, Parceria, Mobilização,	Descentralização, Integração, Participação, Sustentabilidade Ambiental, Econômica, Sociocultural
Governança	Municipal	Regional
Agentes Sociais	Poder Público, Iniciativa Privada, Organizações Não Governamentais e Comunidade	Poder Público, Iniciativa Privada, Organizações Não Governamentais e Comunidade
Metodologia	METAPLAN E ZOOP – enfoque participativo	Participativa
Gestão	Descentralizada	Descentralizada
Oficinas	Sensibilização, Capacitação e Planejamento	Sensibilização, Mobilização, Institucionalização da Instância de Governança, Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico Regional, Implementação do Plano, Sistema de Informações Turísticas, Roteirização Turísticas, Promoção e Apoio a Comercialização, Sistema Monitoramento e Avaliação do Programa

Fonte: Trentin, 2010

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A redemocratização do país foi fundamental para o turismo brasileiro uma vez que possibilitou a reconstrução das bases do turismo tanto na abordagem territorial quanto participativa e tem sido um instrumento de capacitar e politizar os cidadãos para tenham uma efetiva participação nas decisões políticas.

No contexto atual, de amplo domínio do discurso neoliberal, as políticas públicas de turismo voltam-se apenas para contemplar os interesses dos agentes do mercado. Nem mesmo os interesses dos agentes públicos (governos) são observados, uma vez que, para facilitar a captação de novos investimentos, o Estado abre mão dos seus direitos de arrecadação, fiscalização e de regulação, pela concessão de uma série de incentivos e da liberação de diversas facilidades de crédito. Para os demais agentes sociais envolvidos pelo turismo resta apenas um papel secundário, quase marginal, e os impactos quase sempre negativos que a atividade turística gera onde se instala.

BIBLIOGRAFIA

- ARNSTEIN, S., “Ladder of citizen participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216-224, 1969, lithgowshmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.pdf, acessado 31.03. 2009.
- BRASIL, Ministério do Turismo. Plano Nacional do Turismo. Diretrizes, metas e programas. 2003-2007. Brasília, 2003. www.embratur.gov.br/0-catalogo-documentos/Anuario/Plano_Nacional_do_Turismo.pdf, acessado 05.11.2003.
- BRASIL, Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo: roteiros do Brasil: diretrizes políticas. Brasília, Ministério do Turismo. 2004.
- CRUZ, R. (2000), *Política de turismo e território*, Contexto, São Paulo.
- EMBRATUR. (2002), Instituto Brasileiro de Turismo. *Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos*, EMBRATUR, Brasília.
- FRATUCCI, A. C. (2008), *A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo: as possibilidades das redes regionais de turismo*, Niterói-RJ: UFF, 2008, 308 f, Tese (doutorado), Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal Fluminense, Niterói-RJ.
- HALL, C. M. (2001), *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*, Contexto, São Paulo.
- LEROY, J.- P., & SOARES, M. C. S. S. (1998), *Bancos Multilaterais e Desenvolvimento Participativo no Brasil: dilemas e desafios*, Rio de Janeiro, FASE/IBASE, 236.
- MTUR, MINISTÉRIO DO TURISMO. (2003), *Plano Nacional de Turismo 2003-2007*, Brasília, MICT, www.institucional.turismo.gov.br, acessado 29.08.2004.
- SILVEIRA, C. E., PAIXÃO, D. L. D., COBOS, V. J., (2006), *Políticas Públicas de Turismo e a Política no Brasil: singularidades e (des)continuidade*, CIÊNCIA & OPINIÃO, Curitiba, v. 3, n. 1, jan./jun. 2006
- SOUZA, M.L. de. (2003), *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana*, Rio de Janeiro, Bertrand do Brasil.
- TRENTIN, F. (2010), *Políticas Públicas de Turismo* (Material didático). ZAPATA, T., “Instâncias de Representação da Sociedade Civil e Gestão Pública”, IN 3º Salão de Turismo Roteiros do Brasil, *Ministério do turismo*, arquivo em pdf, www.salao.turismo.gov.br, acessado 15.08.2008.