



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
CENTRO DE EXCELÊNCIA EM TURISMO – CET  
MESTRADO PROFISSIONAL EM TURISMO**

Lais Martins Carneiro

**CONTRADIÇÕES CONCEITUAIS DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO  
DO MINISTÉRIO DO TURISMO E SUAS IMPLICAÇÕES NA EXECUÇÃO -  
ESTUDO DE CASO: DISTRITO FEDERAL**

Brasília  
2014





**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
CENTRO DE EXCELÊNCIA EM TURISMO – CET  
MESTRADO PROFISSIONAL EM TURISMO**

Lais Martins Carneiro

**CONTRADIÇÕES CONCEITUAIS DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO  
DO MINISTÉRIO DO TURISMO E SUAS IMPLICAÇÕES NA EXECUÇÃO -  
ESTUDO DE CASO: DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Turismo da Universidade de Brasília, na área de concentração: Turismo, Cultura e Desenvolvimento Regional, na linha de pesquisa de Desenvolvimento, Políticas Públicas e Gestão no Turismo, como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Orientadora Profa. Dra. Marutschka Martini Moesch.

Co-Orientador: Prof. Dr. Mario Carlos Beni

Brasília  
2014

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de  
Brasília. Acervo 1016056.

Carneiro, Lais Martins.

C289c      Contradições conceituais do Programa de Regionalização  
do Ministério do Turismo e suas implicações na execução  
: estudo de caso : Distrito Federal / Lais Martins

Carneiro. -- 2014.

196 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília,  
Centro de Excelência em Turismo, Mestrado Profissional  
em Turismo, 2014.

Inclui bibliografia.

Orientação: Mario Carlos Beni ; Coorientação: Maruschka  
Martini Mesch.

1. Programa de Regionalização do Turismo. 2. Turismo  
e Estado. 3. Política pública. 4. Contradição. I. Beni,  
Mário Carlos. II. Mesch, Maruschka Martini.

III. Título.

CDU 338.486



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE EXCELÊNCIA EM TURISMO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM TURISMO

Dissertação de autoria de Lais Martins Carneiro, intitulada *Contradições Conceituais do Programa de Regionalização do Ministério do Turismo e suas Implicações na Execução - Estudo de Caso: Distrito Federal*, submetida ao Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Turismo, em 16/06/2014, defendida e aprovada pela banca examinadora abaixo assinada.

---

Profa. Dra. Marutschka Martini Moesch  
Orientadora CET/UnB

---

Prof. Dr. Mário Carlos Beni  
Co-orientador CET/UnB

---

Prof. Dr. Susana de Araújo Gastal  
UCS

---

Prof. Dra. Maria Elenita Menezes Nascimento  
CET/UnB



*À minha mãe, exemplo de  
dedicação, disciplina,  
determinação e por me ensinar  
o valor dos estudos.*





## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Prof. Dr. Mario Carlos Beni pela confiança e à minha co-orientadora Profa. Dra. Marutschka Moesch pela dedicação e aprendizado.

Às professoras Dra. Maria Elenita Menezes Nascimento e Dra. Susana Gastal por aceitarem o convite para minha banca de defesa de dissertação.

Aos professores Dr. Everaldo Costa e Dra. Maria Elenita Menezes Nascimento por participarem da minha banca de qualificação e contribuições ao trabalho.

Aos professores das disciplinas do Mestrado e aos colegas de caminhada pela frutíferas trocas. Destaque para as colegas Ângela Teberga pelo seu apoio ao iniciar a minha trajetória acadêmica e à Priscila Teixeira pelas colaborações teóricas.

Um agradecimento especial à minha amiga, Isabela Coutinho Machado, pela amizade, disponibilidade, inspiração, incentivo e seu fundamental suporte metodológico.

Aos servidores do CET que sempre me atenderam com atenção e presteza.

Aos Prof. Dr. Neio Campos, Prof. Dr. Luiz Carlos Spiller Pena e Sandra Regina Fernandes pela experiência no Observatório de Turismo do Distrito Federal. E às colegas de trabalho Dani e Dázia.

Ao Wilson Andrade Freitas, Luciana Monteiro Reis, Carolina Favero e Enrico Antinoro pela intermediação das entrevistas.

Aos entrevistados pela valiosas informações que enriqueceram as reflexões.

À minha mãe, Christina, por seu amor e apoio incondicionais. Além de sempre contribuir à minha formação profissional.

Aos meus avós: ao meu avô, Adolpho, exemplo de retidão, pelo carinho, estímulo, por escutar atenciosamente às longas explicações e acreditar na evolução do trabalho. À minha avó leli, demonstração de doçura, pelo afeto, suporte e torcida orgulhosa. Também pela colaboração para os meus estudos.

Ao meu querido irmão, Daniel, que dá outro sentido a palavra amor em minha vida.

Ao meu pai, Alexandre, pelo apoio de sempre, por me mostrar novos horizontes e continuar incentivando o meu ensino.

Ao meu companheiro Davi pelo amor que experimentei, pela parceria, por me consolar nos momentos de desespero, por estar sempre ao meu lado e me fazer acreditar que seria possível.

Ao Ludovico, Marília, Alex e Inês pela convivência amorosa, pela torcida e por expandirem o conceito de família. Este casal por me presentear com a Malu.

À minha segunda mãe, Ivanyr, que, apesar da distância, levo sempre em meu coração.

À Ju pela sempre presença afetuosa e pela colaboração na apresentação.

Aos amigos e demais familiares pela compreensão das ausências e pelo constante apoio, principalmente Ji e Lulu.

E a todos aqueles que de alguma forma colaboraram para a concretização desta pesquisa.

## RESUMO

Esse estudo tem como objetivo analisar as implicações das contradições conceituais do Programa de Regionalização do Turismo para sua execução. Para tal, propõe-se desvelar seus conceitos a partir da visão do Ministério do Turismo e identificar as consequências da implantação do Programa, de 2004 a 2013, para o desenvolvimento regional e para o turismo. E, ainda, investigar como estas incongruências influenciaram o desenvolvimento, a eficácia e a continuidade do PRT no Brasil. O Programa foi lançado em 2004 e se propunha a ser um modelo de gestão de política pública descentralizada configurando uma estratégia de desenvolvimento do turismo no território. Com o andamento de suas ações, passou-se a observar a direção que a política estava tomando, levando aos questionamentos de seu posicionamento. Trata-se, portanto, de uma investigação qualitativa, de nível descritivo explicativo, buscando revelar estas contradições tendo como base a realidade do Distrito Federal. Esta pesquisa apresenta três momentos: no primeiro buscou-se construir o histórico da relação do Estado com a sociedade na América Latina e no Brasil, a evolução das políticas públicas de turismo e a criação e estrutura do Ministério de Turismo, do Plano Nacional de Turismo e do PRT. No segundo, foi explanada a trajetória dos caminhos metodológicos que contemplou as análises a partir de evidências documentais e entrevistas com atores estratégicos inerentes ao processo e foi descrita a contextualização do objeto foco de estudo. O terceiro encerra a síntese em que se discute a regionalização sob a perspectiva geográfica e turística e os limites do Programa de Regionalização do Turismo a partir de sua concepção teórica.

**Palavras-chave:** Turismo, Programa de Regionalização do Turismo, Políticas Públicas e Contradições.



## ABSTRACT

This thesis aims to analyze the implications of the contradictions of the Regionalization Tourism Program for its execution. To this end, it is proposed to unveil their concepts from the vision of the Ministry of Tourism and identify the consequences of the implementation of the Program, between 2004 and 2013, for the regional development and tourism. And yet, investigating how these inconsistencies influenced the development, effectiveness and continuity of the PRT in Brazil. The program was launched in 2004 and proposed to be a model of decentralized management of public policy with a strategy for tourism development in the territory. With the progress of their actions, we started to observe the direction that the policy was taking, leading to the questioning of his position. It is, therefore, a qualitative research and explanatory descriptive level, seeking to reveal these contradictions based on the reality of the Federal District. This research has three phases: the first sought to build the history of the relationship between the state and society in Latin America and Brazil, the development of tourism policies, the creation and structure of the Ministry of Tourism, the National Tourism Plan and the PRT. Then, it was explained the trajectory of methodological approaches that included analyzes from documentary evidence and interviews with key actors inherent in the process and was described the context of the object itself of the study. The third explained the synthesis which discussed regionalization in the geographic and touristic perspective and limits of Tourism Regionalization Program from its theoretical conception.

**Keywords:** Tourism, Regionalization Tourism Program, Public Policy and Contradictions.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 3.1 – Modelo de Triangulação dos Dados Coletados .....	80
Figura 3.2 – Roteiro de Análise de Documentos/Entrevistas .....	84
Figura 3.3 - Interpretação de Trechos do Discurso dos Documentos/ Entrevistas .....	85
Figura 3.4 – Relação de Atores que Compõem o Sistema de Gestão (Programa de Regionalização do Turismo 2003 – 2007) .....	98
Figura 3.5 – Estrutura e Coordenação do Programa de Regionalização do Turismo (2004) .....	105
Figura 3.6 – <i>Marketing</i> do 6º Salão de Turismo: Roteiros do Brasil (2011) ...	108
Figura 3.7 – Gestão Compartilhada do Programa de Regionalização do Turismo (2013) .....	110
Figura 3.8 - Localização do Distrito Federal no Brasil .....	122

## LISTA DE QUADROS

Quadro 3.1 – Resumo dos Sujeitos na Triangulação de Dados .....	79
Quadro 3.2 – Modelo Utilizado para Interpretação de Trechos do Discurso dos Documentos/Entrevistas .....	94
Quadro 3.3 – Relação das 31 Regiões Administrativas do Distrito Federal ..	123

## LISTA DE SIGLAS

CLT	CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO
CNC	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE COMÉRCIO
CNTUR	CONSELHO NACIONAL DE TURISMO
CST	CONTA SATÉLITE DO TURISMO
CONTRATUH	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TURISMO E HOSPITALIDADE
CTM	CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO
DIT	DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO
DF	DISTRITO FEDERAL
EMBRATUR	INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO
IBGE	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
MCDA	MULTICRITÉRIOS DE APOIO A DECISÃO
MTUR	MINISTÉRIO DO TURISMO
OMC	ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO
OMT	ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO
ONG	ORGANIZAÇÃO NÃO-GOVERNAMENTAL
OTDF	OBSERVATÓRIO DE TURISMO DO DISTRITO FEDERAL
PNT	PLANO NACIONAL DE TURISMO
PNMT	PROGRAMA NACIONAL DE MUNICIPALIZAÇÃO DO TURISMO
PRODETUR	PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO
PROECOTUR	PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO ECOTURISMO PARA A AMAZÔNIA LEGAL
PRT	PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO
RA	REGIÃO ADMINISTRATIVA
SETUR	SECRETARIA DE TURISMO
UF	UNIDADE FEDERATIVA





## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	21
2. ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO .....	25
2.1. Poder e Papel do Estado .....	25
2.2. América Latina e Brasil .....	31
2.3. A intervenção do Estado na Gestão do Turismo .....	36
2.4. Políticas Públicas de Turismo .....	44
2.4.1. Evolução das Políticas Públicas de Turismo no Brasil .....	53
2.4.2. Relação do Estado e Importância do Poder Privado e do Terceiro setor nas Políticas de Turismo .....	57
2.4.3. Participação da Comunidade no processo de Políticas Públicas de Turismo .....	60
3. O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO DISTRITO FEDERAL .....	77
3.1. Caminhos metodológicos .....	77
3.1.1. A Dialética Materialista - Histórica como Método de Interpretação dos Conteúdos .....	85
3.2. O Ministério do Turismo .....	95
3.2.1. Os Planos Nacionais de Turismo .....	98
3.2.2. O Programa de Regionalização do Turismo .....	103
3.2.2.1. O Programa de Regionalização do Turismo no Distrito Federal .....	121
3.3. O Papel das Teorias na Compreensão do PRT: Roteiro, Roteirização, Região e Regionalização .....	126
4. CONTRADIÇÕES ENCONTRADAS NAS CONCEPÇÕES DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO .....	137
4.1. Discussão da noção de regionalização no processo de construção do Programa de Regionalização do Turismo na perspectiva dos atores do Distrito Federal .....	137
4.1.1. Processo de Governança induzido pelo Programa de Regionalização do Turismo no Distrito Federal .....	138

4.1.2. Processo de Participação induzido pelo Programa de Regionalização do Turismo no Distrito Federal .....	142
4.1.3. Concepção e Elaboração do Planejamento Estratégico .....	145
4.1.4. Compreensão dos Conceitos do Programa de Regionalização do Turismo pelos sujeitos .....	158
4.1.5. O Monitoramento do Programa de Regionalização do Turismo no Distrito Federal .....	168
4.1.6. A Importância do Protagonismo do Turismo para elaboração e implantação do Programa de Regionalização do Turismo no DF	182
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	187
5.1. Encaminhamento para as Evidências Finais .....	187
5.2. Considerações .....	195
5.2.1. Pesquisas Futuras .....	196
REFERÊNCIAS .....	197
Bibliográficas .....	197
Eletrônicas.....	206
Verbal.....	207
APÊNDICE .....	209



## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa buscou investigar as contradições das concepções que permeiam o Programa de Regionalização do Ministério do Turismo. O recorte temporal da análise corresponde ao ano de criação do Programa, 2004, até 2013. O Programa se propunha a ser uma política nacional de modelo de gestão descentralizada configurando uma estratégia de desenvolvimento do turismo no território.

O referencial teórico passou pela compreensão de poder e papel do Estado na América Latina e no Brasil, pela concepção de turismo e políticas públicas no Brasil, a relação do Estado com o poder privado nas políticas de turismo e a participação da sociedade neste processo. A criação e estrutura do Ministério de Turismo, do Plano Nacional de Turismo e do Programa de Regionalização também contribuem para este panorama.

A abordagem metodológica foi dialética uma vez que, se buscou desvelar as contradições existentes no Programa. Utilizou-se o estudo de caso como modelo de investigação, elegendo-se o Distrito Federal para o recorte da realidade. Os dados foram obtidos a partir de entrevistas com pessoas fontes e os documentos oficiais publicados pelo Ministério do Turismo e relacionados com o Programa, que serviram de base para as análises documental, de conteúdo e de discurso.

Este estudo se originou da inquietação do pesquisador em investigar a relação entre a teoria e prática das políticas de turismo. Com vistas a identificar a relevância de tais políticas e se elas chegaram a atingir aquilo que se propunham. Para tanto, elegeu-se o Programa de Regionalização com suas peculiaridades, concepções e objetivos para desvelar seu processo e verificar seus resultados. A realidade desta política poderá ser, em muitos aspectos, transposta para outras políticas de turismo e contribuir para compreensão do que pode levar a eventuais contradições e descontinuidade das ações governamentais.

Aliado a isto, o trabalho pode colaborar para reflexão de como o Brasil avançou da concepção neoliberal de municipalização do turismo na qual esteve implícita a presença do Estado Nacional, à regionalização como meio

de fortalecer as regiões a partir do trabalho integrado. Além de buscar demonstrar os resultados e as consequências desta postura no turismo e no desenvolvimento nacionais. Pode ainda contribuir para esclarecer a relação entre território, Estado e comunidade. Ainda a confusão entre os termos regionalização e roteirização oriundos da participação predominante do setor privado em detrimento de outros estratos da sociedade o que leva à adoção de ações voltadas para o mercado.

Esta discussão reforça a necessidade de planejamento e de seguir as estratégias traçadas não somente no que se refere ao turismo, mas a todas as áreas, atores e cenários relacionados. Salienta, ainda, a importância do monitoramento, acompanhamento e retroalimentação de todo o processo de implantação do Programa. Neste contexto, escolheu-se o PRT no Distrito Federal como estudo de caso, pois, além de ser a capital do país e como tal servindo como exemplo para os demais estados e municípios. Foi uma maneira de se verificar o andamento do Programa na localidade e de identificar as possíveis contradições averiguando o desenvolvimento da teoria, proposta na prática, em um caso específico.

O objetivo geral foi o de analisar as implicações das concepções do Programa de Regionalização do Turismo para sua execução no desenvolvimento das políticas públicas de turismo. Os objetivos específicos passaram pela compreensão dos conceitos explícitos do PRT do Ministério do Turismo e pela identificação das consequências da implantação deste Programa para o desenvolvimento regional e para o turismo. E, como estas contradições influenciaram o desenvolvimento, a eficácia e a continuidade do PRT.

A reflexão se baseou na evolução das formas de atuação do Estado, recorrendo-se a análise histórica e estrutural do contexto em que as relações de poder determinam a concepção das políticas públicas e mais especificamente de turismo. A predominância da participação das elites no cenário político que influenciou este processo. As crises refletiram nas formas de Governo introduzindo e evidenciando as preocupações sociais. Os modos de produção e a divisão de classes também determinaram, em grande parte, a maneira como foram conduzidas as realidades políticas nacionais. Adicionado a isso, a absorção de modelos de democracia e desenvolvimento externos que não

representavam a realidade latino-americana e brasileira e a composição dos partidos prejudicaram a formulação, implantação e consecução das políticas.

O histórico de participação também contribuiu para a construção desta análise. A participação não é, em sua maioria, inerente à população, reforçando as diferenças sociais e a não participação da maioria na vida política. Por isso, a sociedade não compreende a relação de representatividade e comprometimento social por parte do governo. Neste sentido, o centralismo político e a concentração de poder são traços que reforçam a desigualdade e a não participação popular.

Por depender do poder público de infraestrutura e determinados recursos, o turismo está, portanto, sob tutela do Estado. Neste sentido, o papel do Estado no turismo seria o de implantar políticas específicas para a área visando benefícios à comunidade. Por esta razão, o Estado administra e incentiva as forças de mercado.

Desta forma, o turismo assume novo papel no desenvolvimento, por meio de seu planejamento integrado. Sendo assim, as políticas de turismo devem orientar seu planejamento e a política nacional deveria promover o desenvolvimento regional e trazer benefícios a comunidade. O desenvolvimento do turismo deveria visar a superação dos problemas sociais, valorizar os aspectos internos da comunidade e as diferenças regionais e estimular a autonomia local. O planejamento é uma condição necessária, mas não suficiente para nortear o turismo nas localidades.

Compõe também o quadro, o histórico das políticas públicas de turismo no Brasil que, inicialmente, foram negligenciadas que evoluíram para tímidas ações e, posteriormente, se intensificaram com destaque para o Programa Nacional de Municipalização de Turismo culminando na criação do Ministério do Turismo em 2003. Neste processo, desenvolveram-se problemas estruturais e conjunturais que dificultaram a descentralização e autonomia dos municípios, afetando diretamente o desenvolvimento do turismo e, conseqüentemente, das comunidades locais envolvidas.

Como, em geral, a participação da comunidade é em sua maioria fraca, a relação com o setor privado tem recebido do Estado estímulos para se desenvolverem e conseqüentemente contribuir com o seu crescimento. A participação das ONGs também tem sido crucial no envolvimento nos

processos decisórios e de desenvolvimento complementar a ação do Estado. Porém, a participação da população é o meio mais seguro para garantir que suas reais necessidades sejam atendidas, mas para que ela seja efetiva é necessário haver organização, cooperação e planejamento. Para tanto, é preciso envolvimento e integração, amplo conhecimento da situação e dos mecanismos de participação e principalmente uma iniciativa dos necessitados.

Para abrigar este referencial, alcançar os objetivos e atender os critérios da dialética, o trabalho é composto por três capítulos, além da introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo contém a tese em que são apresentados: o histórico da relação do Estado com a sociedade na América Latina e no Brasil, a evolução das políticas públicas de turismo, o PNT e o PRT. O segundo apresenta a antítese em que se apresenta a desconstrução do objeto por meio dos caminhos metodológicos, o objeto propriamente dito e o papel da teoria na compreensão do PRT. O terceiro encerra a síntese em que se discute a regionalização sob a perspectiva geográfica e turística e os limites do Programa de Regionalização do Turismo a partir de sua concepção teórica.



## 2 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO

### 2.1 Poder e Papel do Estado

De forma ampla, o Estado pode se referir à sociedade e, de maneira mais estreita, ao governo ou seus atores (MAGALHÃES e ROBERT, 2002). A disciplina que estuda e sistematiza este conhecimento é a Teoria do Estado que estuda os fenômenos ou fatos políticos como fatos sociais. O Estado é o fato político (Azambuja, 1998). Já a política é baseada na pluralidade dos homens, assegura Arendt (1999). Deste modo, a Teoria Geral do Estado se dedica a origem, organização, funcionamento e finalidades do Estado abrangendo os ângulos sociológico, jurídico e filosófico.

A questão central da política é o poder sendo o principal instrumento, no sistema capitalista, a posse econômica. O acesso a ele é sempre desigual. (DEMO, 1982 e MARTINEZ, 1997). Seguindo o que defende o Martinez (1997), na Modernidade, as relações de poder entre o Estado e a sociedade se caracterizaram pela supremacia deste último, variando o seu grau em lugares e épocas diferentes.

O poder é uma abstração que decorre das relações entre forças sociais atuando simultaneamente com vistas a objetivos concretos, desde os menores, como status individuais, o controle político de uma região, o domínio de uma fatia de mercado, até o ponto mais alto de controle de todo o aparato estatal, o poder mais alto, o centro de dominação social, política e econômica (MARTINEZ, 1997, p.52).

Para Molina e Rodríguez o processo de formação do Estado passa pela história dos grupos humanos na formação de suas relações de poder. O crescimento dos meios produtivos possibilitou o desenvolvimento das diferentes tribos transformando-as em Estados com definições territoriais e políticas. A expansão da ocupação territorial para subsistência estimulou a luta pelo espaço em função dos recursos naturais estabelecendo assim uma relação de dominação. Esta relação interferiu na organização social e refletiu no objetivo da produção. Os dominados passam a atender os interesses dos dominadores e não mais as necessidades individuais ou coletivas. O acúmulo material pelo grupo dominante é o que diferencia crescimento de desenvolvimento. Além disso, aos dominadores passa a sobrar tempo para

dedicação de outras atividades, ou seja, benefício duplo, experimentando o desenvolvimento enquanto os dominados são privados de sua própria produção ficando em situação de atraso em relação ao outro grupo. Estes grupos evoluem, constituem grupos mais complexos, até se tornarem nação.

Historicamente, o Estado evolui desde impérios tecnocráticos na Idade Antiga, passando pelas monarquias na Idade Média até as mais diversas expressões, na Idade Moderna. (MAGALHÃES E ROBERT, 2002). O Estado Moderno teria passado por várias fases. Inicialmente, entre os séculos XIX e começo do XX, se tratava de um modelo liberal e burocrático e que, em termos políticos, representava uma atuação mínima, as forças do mercado regendo o capitalismo industrial. Em termos administrativos, apesar de progressista, possuía caráter elitista, pois não incluía os segmentos desfavorecidos economicamente (ARAÚJO e TASCHNER, 2012).

Para estes autores, a crise de 1929 forçou a intervenção estatal configurando uma nova fase em que o mercado não ditava mais as regras e as economias capitalistas entravam em desequilíbrio. Neste contexto, a ideia de democracia passou a trazer questões sociais e a considerar a opinião pública. A figura do Estado passava a de intermediador de conflitos e assumia a responsabilidade de formulação de estratégias e estabelecimento de diretrizes em todas as áreas, trazendo certa prosperidade durante um tempo.

Expõem ainda que o liberalismo surge, sob a forma de neoliberalismo, na crise internacional de 1960 e intensificada na década de 1980 diante do processo de globalização, influenciando, inclusive, a esfera social. Neste momento, o Estado estava debilitado e limitado de atuação em diversas áreas, o que levou a um processo de reformulação estatal sob o discurso neoliberal de modernização, profissionalização e eficiência do serviço público. Propunha-se uma administração pública e gerencial teoricamente com foco na sociedade, mas de fato, buscando a internacionalização da economia e na descentralização política, através da transferência de recursos e instâncias regionais, locais, e administrativa por meio da delegação de responsabilidades e conferência de autonomia, que a fim levaria a um Estado fragilizado e sem forças para antepor-se ao capitalismo.

Percebe-se, a partir das transformações da organização da sociedade e do Estado, que este é uma instituição oriunda das relações daquela. Para

Martinez (1997), as decisões tomadas pelo Estado são orientadas aos governados, mas na visão de Demo (1982) “o fenômeno do poder é profundamente dialético porque não se esgota na dimensão dos comandantes; ele complementa-se e exclui-se na dimensão dos comandados, para quem vale subverter, não manter” (p.155). Assim, o Estado, ou as figuras que o representam, como constatado historicamente, pertencentes, em sua maioria, à elite, incluem os comandados para existir e para subordinar, mas os excluem para se manter no poder, ou seja, “ao mesmo tempo, a lógica do poder é a da sua manutenção” (DEMO, 1982, p.154). Os comandados ao perceberem esta lógica tentam lutar contra o sistema. Desta forma, Demo discorda de Martinez alegando que a tendência histórica do poder é oligarquizante e burocratizante e não orientado aos governados.

O Estado “(...) é sempre, em sociedades soberanas, instrumento de regulação e administração dos interesses públicos ou entendidos como merecendo tutela pública” (JAGUARIBE, 1995, p. 524). Sob esta forma, o Estado fica submetido a quatro condicionamentos: 1) o funcional em que decorre do resultado das ações de interesse público; 2) o histórico-cultural proveniente da cultura mais especificamente política de cada sociedade que determina a responsabilidade e organização do Estado; 3) o representacional que emana da relação de poderes e interesses predominantes; 4) o internacional que deriva do posicionamento de uma nação frente ao contexto internacional (JAGUARIBE, 1995).

O Estado, para Engels, não é uma força imposta do exterior à sociedade e, sim, seu produto em determinada fase de seu desenvolvimento. Seria a necessidade da própria sociedade haver uma força acima dela, para intermediar os conflitos nela existentes. Com o tempo a força Estado, teria ficado acima da sociedade e se afastado dos seus interesses. Martinez (1997) complementa alegando que a vida política sofre influência de diversos fatores dentre os mais relevantes, o sistema de produção e o regime de classes “[...] que altera os comportamentos coletivos, a luta pelo poder, a disputa por melhores condições de vida, o reagrupamento de forças sociais intervenientes e a conseqüente transformação qualitativa na vida política” (p.38).

Embora se refira a sociedade civil “como sinônimo de Estado ou sociedade política, seja como parcela populacional contida no Estado e

sustentadora dele, seja ainda como facção dominante do aparato repressor” (MARTINEZ, 1997, p.20) sempre se referiu a uma minoria separada da maioria não somente por diferenças econômicas, mas também políticas e socioculturais. Atualmente, esta dicotomia se configura como governantes e governados.

Pensadores como Martinez (1997) acreditam que o direito de mandar não deveria ser privilégio de alguns; todos deveriam poder participar no processo de decisão, de formulação de leis e no estabelecimento da ordem. Nesta lógica, todos se submeteriam não por obrigação, mas por consenso. Seria, então, a democracia representativa em que dirigentes eleitos pelo voto representariam a vontade do povo. No entanto, de fato, a participação política parcial atinge apenas parcelas minoritárias da população. Como o cenário político é regido por uma luta de interesses de grupos, em geral, não representa o interesse coletivo. A participação universal sob o modelo de gestão democrática sem a opressão do Estado nunca existiu como uma democracia participativa.

Desde os tempos mais remotos, o Estado teria beneficiado as elites e, de certa forma, este é a elite. A política tem como principal fator influenciador o poder e suas relações. O sistema de produção e o regime de classes ditam, portanto, a política sendo a participação da sociedade apenas parcial. Tais fatores são a base para a explicação do estabelecimento de prioridades, a descontinuidade de políticas e a formação dos partidos em diversos governos.

Este breve desenvolvimento da constituição do Estado, situado por Magalhães e Robert (2002), mostra que os elementos materiais que compõem o Estado moderno evoluíram para o povo e o território, enquanto o elemento formal para o poder ou suas formas de expressão. O povo de um Estado Nacional implica sentimento de pertença a determinado Estado. Não pode ser confundido com população ou nação. Aquele por não denotar vínculo com o Estado, este por exprimir apenas relação de pertencimento a uma comunidade histórico-cultural. No contexto político, povo pode se referir ao corpo eleitoral. Juridicamente, teria em comum o ordenamento jurídico (BONAVIDES, 1999).

O território “é a base geográfica do poder do Estado” (MAGALHÃES e ROBERT, 2002, p. 8) e Bonavides (1999) inclui a terra, as águas e subsolo, o espaço aéreo, compreensão surgida somente com o Estado moderno. O

território, ainda para Bonavides(1999) pode ser explicado sob quatro teorias. 1) a do território-patrimônio, aplicável ao período medieval, postula que o poder do Estado sobre o território é de natureza semelhante ao direito sobre o imóvel; 2) a do território-objeto define o território como “coisa”, do ponto de vista do direito público. 3) a do território-espaço relata que o território é a extensão espacial da soberania do Estado, é o poder no território; 4) a do território-competência afirma que o território é o espaço ocupado com exclusividade onde as normas jurídicas têm validade.

Considera-se importante diferenciar aqui as categorias geográficas: território, espaço geográfico, região e lugar. O espaço geográfico de é:

[...] formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como um quadro único no qual a história se dá [...] é acumulação desigual de tempos (SANTOS,1997, p. 51).

Na visão de Santos, os elementos que compõem o espaço são os indivíduos, empresas e instituições com suas normas e legitimações, o meio-ambiente e infraestrutura para produção, mas o espaço não pode ser considerado separadamente do tempo sendo e existindo como resultado dos acontecimentos e tempos diferentes no espaço.

Gomes (2006) aclara que o território na concepção ratzeliana envolve sua dominação pelo Estado e se constitui um dos principais elementos na formação do Estado sendo impossível existir sem ele. O território implica a existência de uma sociedade. Moraes (1984) complementa a definição ratzeliana em que o território é definido pela propriedade, ou seja, o espaço terrestre é identificado pela posse. Desta maneira, a função do Estado seria defender o território, o espaço nacional. Entretanto, para Moraes (1984) esta percepção desvaloriza a ideia de resultado de um processo do território. Souza (2006) considera a posição ratzeliana de territorialidade abordada sob o tipo do Estado-Nação que se restringe a interação entre o povo e seu Estado.

Já a postura Raffestin (1993) tem um enfoque mais político do território. Este sucede ao espaço se formando a partir dele por grupos interessados em se estabelecer em um espaço de forma ordenada, o que este autor define como territorialização do espaço. Para Teles (2009) há uma dimensão político-

administrativa neste pensamento em que o “(...) território nacional, espaço construído pelos atores que constituem uma nação” (2009, p. 8). Neste caso, o ordenamento do território é definido pelas relações de poder. O território, para Souza (2006), abrange as dimensões política e cultural da sociedade flexibilizando este conceito. Este autor difere também do pensamento ratzeliano de que é necessário enraizamento para existência do território.

O conceito de região é difícil de ser estabelecido, de acordo com Geiger (1969), devido a complexa dinâmica da superfície terrestre com superposição e combinação de processos de elaboração regional. Corrêa (1997) entende a região como a organização espacial dos processos sociais ligados ao modo de produção capitalista. Ou ainda como conjunto de relações sociais, “uma apropriação simbólica de uma porção do espaço por um determinado grupo” (CORRÊA, 1997, p.192) sendo elemento identitário. Teles (2009) ressalta aqui o aspecto psicológico da relação entre o lugar e o indivíduo refletindo o aspecto subjetivo de região. Considera também a visão política da região reforçando a questão de dominação e poder para determinação de áreas.

Para Santos (2008) o lugar é um conjunto de relações internas e externas em que a rede organiza o território. Moreira (2006) explica este fenômeno pelos conceitos de contiguidade e nodosidade. Aquele se refere a horizontalidade, ou seja, as relações internas em um mesmo espaço e este a verticalidade sendo a interação entre as relações externas e internas da contiguidade. O lugar é, portanto, os pontos de encontro da contiguidade e nodosidade. Para Yi Fu Tuan, o lugar seria “(...) o sentido de pertencimento, identidade biográfica do homem com os elementos do seu espaço vivido” (TELES, 2009, p.19). Assim como os objetos do lugar contam a história dos indivíduos, os objetos se identificam com os indivíduos.

Hall (2000) aclara que a globalização não promove necessariamente a homogeneização do lugar indo além da influência global sobre local ou sua substituição, mas a interação entre eles. Ianni (1993) reforça que é a busca pela uniformidade, mas para desenvolver as desigualdades e contradições para gerar algo novo. É a valorização do diferente, da singularidade do local, confirma Santos (2008). Para os humanistas, explica Teles (2009), o lugar é resultado da experiência humana e aquilo que é criado a partir da experiência

coletiva do lugar. Relph (1979) ratifica que o lugar transcende o sentido geográfico de localização ou da materialidade de seus atributos e constitui a experiência e relação com o exterior.

Percebe-se que, mais especificamente, o lugar e a região estão muito vinculados aos aspectos subjetivos da realidade, relacionando-se com as experiências individuais e coletivas. A presença forte da dominação, ocupação e posse quando se refere ao território evidenciando as relações de poder inclusive historicamente no desenvolvimento do Estado. O espaço geográfico é reflexo da herança e acumulação dos tempos e a paisagem como um elemento dinâmico oriundo das relações com o homem se modificando de acordo com a função que exerce.

## **2.2 América Latina e Brasil**

Para compreender a lógica das políticas públicas de turismo no Brasil é preciso entender primeiro a relação histórica do poder e do papel do Estado na América Latina, para se chegar a realidade nacional. Este esclarecimento se faz necessário, pois a região passou por processos históricos semelhantes, embora com as peculiaridades em cada país. A situação política atual e a relação de poder entre o Estado e a sociedade podem ser entendidas baseadas em como cada país se desenvolveu. A questão de dominação e a forte influência das elites estão muito presentes e marcam as histórias e os cenários políticos nacionais. No Brasil, pode-se dizer que há um elemento relativamente novo neste contexto, que é a participação do terceiro setor que, em muitos casos, tem demonstrado ser um aliado das parcelas sociais consideradas com menor poder de expressão, mas não menos carentes.

A lógica de dominação, de desenvolvimento e atraso permanece a mesma no final do século XX. O mundo dividido em países hegemônicos com alto nível de desenvolvimento econômico e social dominam os países periféricos com déficits sociais (MOLINA e RODRÍGUEZ, 2001). A América Latina, desde a época colonial, se enquadra no segundo grupo, de países dependentes. Sua produção atende a demanda dos países dominantes e é

limitada pelas condições e recursos disponíveis. Na divisão internacional do trabalho, inicialmente, a produção da América Latina era de matérias-primas. A Segunda Guerra Mundial possibilitou o processo de industrialização da região. Porém, este fato não favoreceu o desenvolvimento do capital nacional e sim reforçou a relação de dependência.

A estrutura das sociedades latino-americanas se diversificou economicamente, ou seja, passou a apresentar certo grau de industrialização estimulada pelo capital nacional público ou privado, ou agroexportadora que não apresentava indústria nacional relevante. Molina e Rodríguez (2001) consideram que esta integração possibilitou a modernização dos países satélites. A partir do atendimento dos padrões industriais de produção nos setores da economia, permitiu também a modernização dos padrões de vida e consumo de alguns estratos da população. Isto se deu devido ao aumento dos investimentos, os quais não foram distribuídos na renda das populações locais.

A produção latino-americana passa a ser orientada para o mercado interno sendo a principal atividade econômica a agropecuária. Na busca do agronegócio para colocar-se no mercado internacional devido aos altos custos, as empresas menores foram excluídas. Abrindo espaço para as grandes empresas internacionais. O papel do Estado é de intermediador entre os produtores e as empresas vendedoras de tais tecnologias chegando a investir em infraestrutura que beneficiava os latifúndios. As empresas estrangeiras ditavam os produtos voltados para exportação e não visavam a circulação interna.

Molina e Rodríguez (2001) declaram que esta industrialização da América Latina teve alto custo social como a exploração e a marginalização além da ineficiência, pois não trouxe o desenvolvimento de tecnologia próprias e o não atendimento das necessidades internas. Esta conjuntura reforçou a desigualdade e a dependência em relação aos países dominantes. Em função da marginalização das pequenas propriedades e da valorização do latifúndio, houve uma intensa migração da população rural para as cidades. A população que não conseguiu ser incorporada pela estrutura produtiva do agronegócio foi expulsa do campo ampliando a marginalização urbana nas cidades.

Segundo Jaguaribe (1995), na América Latina, o Estado surgiu e sofreu influência dos processos de colonização e dos movimentos de independência



sob os interesses de uma minoria privilegiada e conserva estas características até o início do século XX. No Brasil, explicam Costa e Suzuki (2012), que há uma tendência de pensar que a nação é um produto cultural da elite e não da miscigenação das diversidades territoriais. Para eles, a partir da colonização, a construção da nação é mais uma conquista e organização espacial para uma unidade que resultado das diferentes relações e processos que constituíram a sociedade. Neste sentido, o povo é um instrumento de unificação do território para contornar os riscos e tensões sociais da então situação de fragmentação. A nação, para estes autores, implica além da comunidade territorial, uma história, uma cultura, que envolve experiências dos dominadores e dominados, mas que refletiu os interesses de unificação muito mais daqueles que destes. A busca pela integridade territorial não corresponde, portanto, a identidade e desejo nacionais.

A elite dos estados nacionais latino-americanos, com desejo de um referencial externo e desenvolvimentista, importou dos países desenvolvidos modelos de economia, sociedade, cultura, democracia, e inclusive, o tipo de desenvolvimento e os quais foram interiorizados como supostos componentes internos para incorporação à economia e a política mundial. Kaplan (1995) narra que estes modelos e a inserção no mercado internacional desenvolveram características próprias nos países latino-americanos a partir de seus desdobramentos, interações, redes e processos e anteciparam as bases, conteúdos e resultados que obteriam ou que havia a promessa de obter.

A inserção no sistema internacional e os padrões de divisão mundial do trabalho “converteram os modelos exógenos em marcos referenciais impositivos, mas oscilantes com risco de desajustes e atraso” (KAPLAN, 1995, p.12). Além de impedir a produção interna de componentes e resultados próprios de crescimento e de modernização do Estado bem como de democracia, cultura, técnica e ciência. Isto gerou nestes países um sentimento de que não possuíam expressões próprias. Esta reestruturação interna “foi imposta e aceita como um ajuste passivo às coações externas para possibilitar a inserção internacional, crescimento e modernização, uma nova forma de dominação” (KAPLAN, 1995, p.12). Os modelos importados não proporcionaram de fato a democratização e modernização do Estado como prometiam até mesmo porque não havia estrutura interna nestes países.

Os países pobres do Terceiro Mundo fracassaram nos modelos de desenvolvimento que adotaram e nos sistemas de produção e de dominação social. Naqueles que obtiveram melhores resultados, aí incluído o Brasil, as elites dirigentes alcançaram níveis invejáveis de auto-realização, criaram algumas elites menores, entre os pequenos empresários, militares, quadros administrativos, trabalhadores assalariados de maior remuneração, intelectuais cooptados para o sistema dominante, e sobretudo os beneficiados por vários tipos de privilégios corporativos (MARTINEZ, 1997, p.81).

Martinez (1997) completa com o argumento de que inclusive nos países com melhor desempenho, maior parte da população ficou a margem deste processo sem acesso a oportunidades de ascensão e material, a participação na vida política e aos padrões de vida em troca de uma suposta liberdade.

Kaplan (1982) apresenta os fatores externos e internos que levaram os países latino-americanos a atuarem de forma intervencionista. Historicamente, os fatores externos são a Segunda Guerra Mundial e seus desdobramentos anteriores e posteriores que transformaram a economia e a política mundial ocasionando mudanças significativas nas forças vigentes e a consequente ascensão no sistema capitalista dos Estados Unidos que gerou uma nova relação de dominação e dependência dos países latino-americanos. Esta situação influenciou internamente as realidades nacionais latino-americanas. Além disso, fatores como a globalização, a urbanização, a industrialização, o desenvolvimento econômico e também social e sua consequente diversificação da estrutura e modernização em algumas das principais áreas sociais também contribuíram para uma atuação mais expressiva do governo nas economias e políticas nacionais.

Conforme explicado anteriormente, “de um modo geral, os Estados latino-americanos se constituíram por antecipação da formação de suas respectivas sociedades” (JAGUARIBE, 1995, p. 525). Somente algumas democracias latino-americanas na transição de classe média para a de massa se estabilizaram, como é o caso do Uruguai e da Costa Rica, mais recentemente o Chile e a Argentina, porém não tão estáveis. Aquele em função da arbitrariedade militar e, esta, devido à instabilidade cambial, de custos e de sucessão presidencial (JAGUARIBE, 1995). Como a América Latina importou os modelos políticos europeus não havia compatibilidade com sua realidade

socioeconômica. Posteriormente, mais uma vez por influência internacional, seguiu uma tendência neoliberal subjugando o compromisso social.

Aliados aos problemas relacionados a formação do Estado e o processo de unidade territorial e a tentativa de exportação de modelos não adequados a realidades nacionais, a sociedade latino-americana não apresenta atualmente representação social significativa para exigir comprometimento do governo com os objetivos estabelecidos aprofundando ainda mais as dificuldades sociais. As tentativas de contornar esta situação vigente por tanto tempo pela população demanda esforços consideráveis no sentido criar nova cultura e estrutura política e social.

Outro aspecto importante é a questão da formação dos partidos políticos que na América Latina sofreu influência do elitismo e da oligarquia muito presentes nestes países (KAPLAN, 1985). Os partidos compostos prioritariamente pelas elites e pelos grupos dominantes controlam o sistema e o jogo políticos e reprimem a oposição.

No Brasil, Santos (2007) explica que os partidos são “aquilo que os definem nas democracias representativas, isto é, agrupamento de pessoas que comungam as mesmas ideias básicas quanto ao futuro da nação” (p.122).

Um projeto partidário deve prever as relações com as demais propostas e sua exequibilidade para que os eleitores possam acompanhar e cobrar tais ações.

As forças sociais que se articulam para constituir o poder do Estado não renunciam aos seus poderes locais, específicos que, embora circunscritos às vezes a uma pequena área de atuação, são importantes na dinâmica do conjunto, e às vezes são os responsáveis pelo equilíbrio ou pelas instabilidades do poder central (MARTINEZ, 1997, p.52).

Os partidos não se engajam, a democracia não se pode dá de forma representativa. “Desse modo, o modelo partidário não conduz a um verdadeiro modo político” (SANTOS, 2007, p.123), insistindo em iniciativas isoladas e reforçando o sentimento que o país não está sendo governado. Não se engajam justamente por sempre terem sido motivados a se manterem na política por interesses individuais e não coletivos. Aliado a isso, o grau de consciência política da população e a diversidade de comportamento eleitoral dificultam o surgimento de partidos representativos. A criação deliberada de

partidos confunde a opinião pública e tornam difusos os discursos políticos e a representação política. Esta situação não leva a mudanças positivas, tampouco contribui para criação de uma cidadania consciente.

Brewer-Carías (1995) chama atenção também para o centralismo político e a concentração de poder no Executivo provocando um enfraquecimento das administrações regionais e municipais diminuindo a autonomia e a unidade políticas locais. Porém, para execução efetiva dos planos, programas e projetos e alcance dos objetivos neles estabelecidos sem que haja segmentação ou desperdício de esforços, como, em geral, ocorre, são necessários ao Poder Executivo uma equipe superior de assessoria, órgãos especializados que contribuam para sua ação, experiência, recursos e pessoal especializado suficiente para o desempenho das funções de assessoramento, alta gerência e supervisão geral. Atualmente, suas atividades são dissociadas das demais administrações o que o deixa sem força executiva. Além disso, não formam uma equipe superior integrada e sim paralela. Tal fato gera conflitos com os demais órgãos. Estes, pela falta de critérios de descentralização e coordenação, têm seu papel e sua capacidade de decisão afetados (KAPLAN, 1982).

### **2.3 A intervenção do Estado na Gestão do Turismo**

Molina e Rodríguez (2001) consideram que, em muitos países na América Latina, o Estado, mais recentemente, foi se isentando de algumas atividades econômicas prejudicando sua capacidade de gestão. No turismo, apesar de demonstrar intenção de converter esta situação, estimula papel mais ativo da iniciativa privada em relação à pública. Entretanto, ilustram que, em alguns casos, o Estado tem se dedicado ao planejamento do turismo a exemplo do México que atua de forma relevante para a evolução do turismo nacional. Estes autores defendem que no contexto globalizado e competitivo atual, o planejamento é imprescindível para orientar o sistema turístico, mas como a realidade é dinâmica o modelo centralizado está sendo substituído pelo participativo que reconhece as peculiaridades locais. Em face de cenários mais

complexos, as empresas encontram neste modelo uma garantia de decisões mais embasadas.

Para Dias (2008), o papel do Estado no turismo seria de coordenar a implantação e a efetivação de uma política voltada e específica para o turismo bem como seu planejamento de forma a que atenda as necessidades e interesses da população da localidade destinada. Além de estabelecer legislação e regulamentação de normas, investir em infraestrutura básica e de apoio e incentivar a iniciativa privada, promover o turismo social e coordenar a divulgação unificada do turismo nas regiões emissoras. Porém, esta visão é um tanto utópica quando inserida nas realidades nacional e locais.

Como o turismo é dinâmico, envolvendo impactos e muitos recursos de natureza pública, dependem de infraestrutura básica, ou seja, da participação do setor público. Desta forma, o Estado é um dos principais responsáveis pela qualidade do produto turístico (DIAS, 2008). Quanto a esta intervenção institucional, Shulte (2003) revela que podem ocorrer nas esferas municipal, estadual e nacional com vistas a desenvolver e fomentar o turismo por meio da promoção doméstica e internacional, planejamento estratégico e fiscalização e atração de investimentos externos.

A legislação e regulamentação estabelecem limites e condições para o turismo acontecer. A promoção do turismo nas regiões emissoras é fundamental em um contexto em que a competição global pelo fluxo de turistas se torna cada vez mais acirrada. O Estado pode incentivar o desenvolvimento do setor privado por meio de empréstimos, investimentos, incentivos fiscais e isenções de taxas. Ele pode ainda promover o turismo social estimulando, subsidiando e ampliando a participação das camadas sociais menos favorecidas (DIAS, 2008). Por último, o Estado pode “exercer uma função empresarial quando para iniciativa privada não há, em determinado momento, retorno financeiro e determinada atividade é considerada fundamental e suplementar a outras” (DIAS, 2008, p.127) que se desenvolvem em torno do turismo.

O turismo, segundo Molina e Rodrigues (2001), não pode ser explicado apenas pelo seu caráter econômico, pois este é insuficiente para abranger sua diversidade de dimensões, além de dever ser considerado produto de sua cultura. Para que o planejamento do turismo seja capaz de promover o

desenvolvimento é preciso compreender que o turismo é resultado de uma cultura universal e também transcende às culturas locais.

Como o turismo tem sido planejado sob uma perspectiva reducionista, a partir de pressupostos econômicos e financeiros, houve um crescimento significativo no que se refere ao número de divisas e empregos gerados. No entanto, acirrou os conflitos sociais e os desequilíbrios nas diversas dimensões da sociedade. As definições tradicionais de turismo são insuficientes para defini-lo atualmente, pois se tornou muito mais complexo, não podendo ser representado por cifras ou números. Os seus resultados não podem ser apenas quantificados, pois são oriundos de processos sociais e culturais.

Para Dias (2008), a coordenação de implantação de uma política de turismo é uma prerrogativa de qualquer Governo e não se recomenda delegá-la, envolve atores com interesses distintos e o papel do Estado é de intermediar estas diferenças e na medida do possível chegar a um consenso que traga benefícios a comunidade. Alega ainda que a política de turismo está inserida na política econômica e pode desempenhar função relevante no desenvolvimento de uma localidade e deve-se evitar seu planejamento setorial e procurar a integração com outros setores da administração pública.

Os Estados Nacionais [...] permanecem como importantes atores e únicos capazes de promover a diminuição da desigualdade social promovidas pelas forças do mercado que atuam em nível global entre as quais aquelas que atuam no turismo são as mais importantes [...] O Turismo possui particularidades que demonstram a necessidade de monitoramento permanente. Nesta perspectiva, há um único agente que, ainda, é capaz de tomar a direção de um processo de planejamento que é o Estado (DIAS, 2008, p.35).

Neste sentido, o planejamento é ferramenta essencial para pensar o turismo, pois visa delinear o desenvolvimento almejado e representar o interesse coletivo. Molina e Rodríguez (2001) observam que o planejamento tinha inicialmente a intenção de crescimento econômico. Na América Latina, sentidos os efeitos negativos desta postura, o planejamento passou a ser visado para evolução econômica e social por meio da racionalização dos recursos e de decisões.

Porém, como esta mudança priorizava a consolidação da competitividade dos produtos no mercado internacional e não a estrutura

produtiva e social, o foco passou a ser setorial. Neste contexto, o planejamento buscava garantir o rendimento dos investimentos a curto prazo em diferentes áreas da economia por meio da descentralização das atividades e não da desconcentração dos investimentos nos centros tradicionais. Esta atitude resultou em planos paliativos, pois apesar de reduzir as contradições do sistema não resolveu a situação.

Desta forma, favoreceu-se o crescimento econômico por meio dos polos de desenvolvimento que visam apenas uma atividade econômica e não o crescimento simultâneo de outros setores. Tais polos não permitiram o desenvolvimento esperado beneficiando uns em detrimento da maioria que fica à margem da atividade econômica, política, social e cultural. O planejamento setorial reforçou a exploração irracional dos recursos e a marginalização.

O planejamento deve ser orientado, portanto, para a mudança da estrutura social e econômica por meio de negociações ou de forma mais drástica, da ruptura. Aquela ocorre de forma progressiva e participativa para conciliar interesses diferentes com vistas a evoluir para situações superiores. Esta rompe a ordem vigente para dar espaço a novas estruturas que atendam aos interesses do grupo vencedor. Envolve altos custos políticos, sociais e econômicos e corre o risco de retrocessos, explicam Molina e Rodríguez (2001).

Entre os efeitos positivos da crise em que se encontram as sociedades latino-americanas, destacam-se a possibilidade de questionar o modelo de evolução vigente, assim como a possibilidade de propor opções para a mudança qualitativa, mediante a negociação. Entretanto, ainda no âmbito da negociação, tem-se que vencer as posições de certos grupos sociais interessados em continuar com uma política sustentada durante muito tempo na região e baseada em estruturas organizacionais quase feudais: o paternalismo; esta atitude favorece a promoção da passividade na comunidade e opõe-se a participação e, portanto, à autogestão. (MOLINA e RODRÍGUEZ, 2001, p. 39).

Neste contexto, a participação possibilita a transformação qualitativa não devendo se adaptar de forma passiva às condições do contexto internacional para resultados imediatos e sim buscar estratégias inovadoras e competitivas de longo prazo visando adequar a realidade da comunidade.

Na América Latina, os governos podem ser classificados como protetor, benfeitor, desenvolvimentista ou totalitário. O governo protetor cumpre

as funções mínimas procurando manter a ordem e atua por meio da legislação, das forças armadas e da justiça. O benfeitor além de cumprir as funções mínimas, oferece a população os serviços que a iniciativa privada deveria prestar e forma a reserva básica de recursos possibilitando a produção de bens e serviços estratégicos para o desenvolvimento nacional. Esta postura gera dependência da iniciativa privada em relação ao Estado. O desenvolvimentista é aquele que intervém na geração e comercialização de produtos finais responsáveis pelo desenvolvimento da população visando regular as condições de mercado. Neste caso, o Estado apresenta empresas de capital de giro diferenciado parcial ou totalmente público. Por fim, o governo totalitário destitui a iniciativa privada e toma a frente de todas as atividades produtivas do país.

O Estado do Brasil adotou uma posição desenvolvimentista a partir da década de 1960, pois reconhece que o desenvolvimento econômico natural do país não é capaz de atender todas as demandas da população e também porque considera que os seus recursos podem trazer certa autossuficiência. Países com estas características reconheceram no planejamento uma maneira de modificar a realidade. No entanto, as camadas mais elevadas da população são altamente influenciadas pela ideologia das metrópoles levando a mudanças quantitativas, característico do crescimento e não qualitativas como desejável no desenvolvimento, defendem Molina e Rodríguez (2001).

Na América Latina, o consenso político permite a elaboração de planos, programas e projetos que por vezes não atingem os resultados esperados, pois não encontram apoio real, causando frustração da população. No contexto social, o Estado visa uma mudança quantitativa enquanto a sociedade, qualitativa. A mudança quantitativa é vista pela sociedade como uma perda de identidade, pois é baseada nos padrões das metrópoles, como dito anteriormente.

Esta situação chega a causar resistência às ações do Estado voltadas a modernização que visam atender as demandas dos setores dominantes. Aliado a isto, o planejamento, na maioria das vezes, poucos decidem para maioria sem consulta-la. Neste cenário, surge o planejamento participativo, mas que ainda precisa afinar estratégias para ganhar a confiança das comunidades conhecendo os interesses da coletividade e estimular a auto-gestão.



Economicamente, o planejamento passou a ser um instrumento para os países latino-americanos para reduzir a ineficiência produtiva. Porém, nestas economias, como estes projetos não podiam ser financiados internamente, teve-se que recorrer a investimentos externos. Esta solução levou a resultados imediatos e que beneficiavam os países desenvolvidos em detrimento dos objetivos iniciais da sociedade latino-americana. “As contradições derivadas desta política são muito mais patentes nos países com vocação natural para a autossuficiência, como é o caso de Brasil, Argentina, México e Colômbia” (MOLINA e RODRÍGUEZ, 2001, p. 67).

No contexto administrativo institucional, como explicado antes, o governo deu um enfoque setorial no planejamento. Esta postura pode ser vista como inadequada na região em questão, pois os setores influenciam uns nos outros e esta forma de planejamento não prevê estas relações influenciando o desenvolvimento de cada um. Para tentar sanar este problema, foram criados órgãos centrais de planejamento para harmonizar tais atividades. No entanto, o planejamento social e físico não tem sido priorizado por estes países não havendo comunicação entre planejadores e destinatários destes planos. Apesar do conhecimento da situação, a estrutura não favorece a reforma da administração pública e do foco setorial. Porém, já houve tentativas de adaptar técnicas do enfoque regional apesar da superposição de jurisdições.

Por fim, o contexto ambiental do planejamento, tem sido uma preocupação relativamente recente. O ambiente com os seus recursos naturais sustenta as estruturas tecnológicas antrópicas. Porém, estas atuam de forma predatória prejudicando sua própria base. Tal fato se agravou com a industrialização. Nos países da América Latina, os modelos de ocupação, dependência e exploração irracional dos recursos naturais em busca do crescimento foram contra as premissas do desenvolvimento. Este processo gerou a distorção cultural, a incapacidade de desenvolver potencialidades próprias e a degeneração dos valores sociais na periferia latino-americana.

O desenvolvimento, na visão de Heidemann e Salm (2010), se refere, em termos político-administrativos, às decisões e ações elaboradas e implantadas pelos governos e atores sociais, em conjunto, que constituem as políticas públicas. Estes autores avaliam relevante diferenciar progresso de desenvolvimento. Desta maneira, até o início do século XX, o progresso se

referia essencialmente à economia. Isso se deu em função de, no século anterior, o Estado não apresentar um papel ativo em relação a economia não existindo uma política de progresso como nas políticas de desenvolvimento de hoje ficando a cargo do mercado. Tratava-se do Estado mínimo que garantia ampla liberdade aos indivíduos sem intervenção por meio de leis, políticas ou regulamentos.

Porém, esta conjuntura ocasionou problemas ao desconsiderar as dimensões comunais levando a redução da liberdade individual exercido pela comunidade política para estabelecer leis impondo limites às atividades individuais. O papel do Estado passou, então, a crescer, diminuindo a força do mercado autorregulado. Juntos, o Estado e o mercado estimulam e promovem o desenvolvimento das sociedades. A intervenção do Estado veio de duas formas, sob a forma de ação reguladora para orientar especificamente de ordem política as iniciativas econômicas e pela participação direta na economia com função empresarial na criação e administração de empresas estatais dando origem mais adiante às políticas públicas.

O conceito institucional abrangente e integrador de desenvolvimento político, econômico, social, sustentável e humano, não foi trabalhado no Brasil até a metade do século XX. O empenho a industrialização era um projeto setorial regido pelo progresso sem diretrizes bem definidas e não fazia parte de um projeto integrado de desenvolvimento com preocupações sociais. As primeiras iniciativas, mas ainda tímidas, foram sentidas somente em 1930 quando se iniciou a regulação da economia com intuito de organizar as relações trabalhistas. Entretanto, somente após a II Guerra Mundial se propôs a introdução da ideologia do desenvolvimento sendo, inclusive, criado um Instituto específico para tal.

Após este período, os países passaram a ser classificados a partir de indicadores, principalmente econômicos, como desenvolvidos, subdesenvolvidos e em desenvolvimento. O grau de industrialização era praticamente considerado grau de desenvolvimento. “Desenvolver um país significava, e ainda significa, basicamente, implantar uma economia de mercado que incluía, se não a totalidade, pelo menos a maior parte de seus cidadãos” (HEIDEMANN e SALM, 2010, p.26). A discussão sobre os tipos de

desenvolvimento não era uma preocupação central das sociedades, governos e pensadores.

Na prática, os países industrialmente avançados passaram a representar modelos que foram seguidos pelo demais, sobretudo pelo efeito demonstração. Os subdesenvolvidos olham para os desenvolvidos e deixavam-se fascinar por suas conquistas, desejando emulá-los. Tinha dificuldades para resistir a tentação de copiá-los e para tentar o seu próprio projeto, segundo possibilidades objetivas que melhor lhes servissem (HEIDEMANN e SALM, 2010, p.26)

Heidemann e Salm (2010) postulam que estes modelos tiveram que ser revistos inclusive pelos países considerados desenvolvidos, pois já não eram mais satisfatórios por seu caráter essencialmente material além de trazer efeitos negativos. Passou a se falar, portanto, em desenvolvimento integral. O desenvolvimento satisfatório envolve valores de preservação do meio ambiente natural e a prática da redução sociológica, expõe Ramos (1958), além do respeito à natureza e a cultura autóctone.

Atualmente, utilizam-se outras terminologias para designar os estágios de desenvolvimento. Heidemann e Salm (2010) ilustram o exemplo do Brasil considerado país emergente, porém, preserva a essência do conceito de país em desenvolvimento. Esclarecem ainda que a noção de progresso se limitava às forças de mercado enquanto que de desenvolvimento envolve também o Estado atuando a favor dos interesses da sociedade. Contrariamente, o mercado atua pelo interesse individual. A participação destes atores depende da realidade e do momento em que a nação está passando. Na realidade brasileira, o mercado, é hoje, regulado politicamente pelo Estado.

Outra diferenciação importante a ser feita é entre crescimento e desenvolvimento que, na sua essência, se aproxima muito da distinção entre progresso e desenvolvimento como poderá ser observado adiante. O aspecto econômico é característica marcante nos conceitos de progresso e crescimento. Para Molina e Rodríguez (2001), o desenvolvimento não pode ser consequência apenas do crescimento econômico, pois este diz respeito ao aumento na produção que reflete no aumento proporcional da renda, é objetivo e medido quantitativamente não considerando os aspectos sociais presentes

no desenvolvimento. O desenvolvimento considera a distribuição da renda nacional.

O crescimento se refere apenas ao âmbito econômico e ao aumento do Produto Nacional Bruto e o desenvolvimento envolve além do âmbito econômico, o social e se preocupa com a distribuição da renda nacional, a mobilidade social, a qualidade de vida e o aumento da produção nos setores primário e secundário. Assim, o desenvolvimento econômico considera a produção de bens de consumo e de capital.

Molina e Rodríguez (2001) alegam que o crescimento econômico é uma estratégia de evolução, busca aumento nos três setores da economia, visa o mercado externo, reforça a divisão internacional do trabalho e os resultados são em curto prazo. Enquanto o desenvolvimento econômico é uma subestratégia de evolução, pois se deve considerar também os aspectos sociais e físico-ambientais, visa essencialmente os setores primário e secundário, o mercado interno e a autossuficiência e os resultados a longo prazo.

O desenvolvimento é, portanto, segundo Molina e Rodríguez (2001), a busca pela redução da dependência, tão reforçada pelo crescimento, pelo enriquecimento e transformação estrutural e para a América Latina alcançá-lo é preciso mudar a estratégia evolutiva até então adotada.

## **2.4 Políticas Públicas de Turismo**

Antes de partir para uma reflexão acerca das políticas públicas em específico de turismo cabe compreender o que se entende por políticas públicas. Diversos autores já discutiram o tema e desenvolveram várias definições. É praticamente unânime a faceta social envolvida ficando explícito o propósito a que elas se prestam.

Heidemann e Salm (2010) admitem que o termo “políticas públicas” lhes causa certa estranheza, pois a própria palavra “política” suscitaria o caráter “público”. A política envolve tudo aquilo que se refere a vida coletiva dos indivíduos em sociedade ou em organizações. Pode se referir ainda ao

conjunto de processos para conquista ou manutenção de poder por grupos de interesse ou pessoas. Estes autores afirmam que a conjuntura pode prevalecer sobre a estrutura e, quando isto ocorre, os interesses particulares podem comprometer os coletivos. A política é também governar em prol do bem público. Operacionalmente, são as práticas, ações e diretrizes políticas do Estado para atender as demandas da sociedade. Abrange também o conhecimento relativo a regulamentação e controle da convivência em sociedade e à administração das jurisdições político-administrativas.

Para Barretto (2003), tratam-se de “ações do Estado orientadas pelo interesse geral da sociedade” (p.33). Nesta mesma linha, Hofling (2001) assegura ser o Estado em ação implantando um projeto do governo por meio de programas para os setores específicos da sociedade. Cunha e Cunha (2000) reforçam que tais políticas são resposta às demandas da sociedade sendo um compromisso público.

Saraiva (2006) complementa que são estabelecidas dentro e para a sociedade legitimamente por autoridades e adotadas nos limites de suas jurisdições para manter o equilíbrio social. Este mesmo autor lembra que isto pode ser feito pela ação ou não-ação do Estado. Pereira (2000) as determina por um direito coletivo instituído em lei permitindo a distribuição de bens e serviços sociais para garantia do equilíbrio social citado por Saraiva. Podem estar sob as formas de leis, sentenças ou atos administrativos (VILLANUEVA, 2006). Araújo e Taschner (2012) trazem o seguinte conceito em que fica explícito a questão da não-ação do Estado trazido também por Saraiva:

Um conjunto de ações e omissões que manifestam uma modalidade de intervenção do Estado em relação a uma questão que chama a atenção, o interesse e a mobilização de outros atores da sociedade civil. Desta intervenção, pode-se inferir uma determinada direção, uma determinada orientação normativa, que, presumivelmente, afetará o futuro curso do processo social desenvolvido, até então, em torno do tema (OSZLAK e O'DONNELL, 1976, p. 21).

Dias (2003) as resume em um conjunto de ações do Estado para atender as necessidades da sociedade e Souza (2006) complementa:

[...] permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se

restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; é abrangente e não se limita a leis e regras; é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (p.36).

Dye (2005) também entende que se refere às ações ou inações do Estado, mas reforça que esta definição é a que mais se aproxima da prática. Esta reflexão também é importante, pois ressalta alguns pontos importantes nas políticas públicas. É o caso da necessidade de ampla participação da sociedade, abrangendo também a parcela informal que, muitas vezes, é deixada de lado em ações empreendidas pelo Estado. Compreende-se a dificuldade de incluir os participantes informais justamente por esta informalidade dificultar o conhecimento da realidade em sua totalidade no sentido de não serem contabilizados oficialmente, por exemplo.

Além de abordar a questão dos prazos que, em diversas políticas exigem longos períodos para implantação e execução, mas são desconsiderados pelo Governo que visam resultados imediatos. Ou até mesmo em função da frequente mudança de governo e conseqüente mudança de estratégia interrompendo ações deixando-as inacabadas. Esta situação gera custos ao governo, frustração e descontentamento da sociedade que vê os esforços empenhados de diferentes formas para não alcance de uma solução ao mesmo problema.

Neste sentido, Saraiva (2006) defende que as políticas públicas deveriam ser definidas e revistas de acordo com as transformações que provocam ou não. Aclara que como sofrem influências dos interesses e valores dos grupos e atores participantes não é um processo apenas racional, objetivo e ordenado em que os envolvidos desempenham o papel esperado.

Souza (2006) explana que existem vários modelos de formulação e análise de políticas públicas. A política pode ser vista como um ciclo composto por vários estágios passando pela definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação de opções, seleção das opções, implementação, avaliação e sendo continuamente retroalimentado. A avaliação pode se dar em diferentes momentos de acordo com cada situação.

Tanto os planos como os programas e projetos precisam ser formulados de acordo com uma determinada realidade espaço-temporal. A natureza modificante dessa realidade faz com que a validade da análise dos problemas e, portanto, das soluções, tenham fatores limitativos no tempo e no espaço. Desta forma os planos, programas e projetos têm vigência no nível nacional, regional e estadual ou municipal por um certo período (curto, médio ou longo prazos). Com isso, o processo termina e se reinicia constantemente de tal modo que a avaliação dos resultados obtidos torna-se sumamente importante. A constante retroalimentação exige que a avaliação tenha caráter de permanência durante seu desenvolvimento. Existe uma avaliação anterior às ações (*ex ante*), outra simultânea a estas (*durante*) e uma terceira posterior (*ex post*). Graças a isto, o planejamento será capaz de ir se adaptando em sua forma e fundo, à realidade modificante que pretende modificar (MOLINA e RODRÍGUEZ, 2001, p. 92)

Ferraz (1992) divide a intervenção estatal em três modalidades: a “participação” que é quando o Estado exerce alguma atividade econômica dentro do conjunto de atividades que definem determinado setor da economia; a “indução” em que o Estado atua como orientador do comportamento dos agentes de mercado, que pode ser feito através da concessão de incentivos para investimentos; e o “controle” em que o Estado atua como regulador estabelecendo as regras para a iniciativa privada na condução de determinada atividade econômica. Neste sentido, Molina (2013) defende que no turismo ele deve ser indutivo.

A política pública está altamente relacionada ao planejamento, pois a organização de um setor deve ser resultado de um processo contínuo de planejamento. Uma das etapas do planejamento é a elaboração de políticas e que na administração pública, o planejamento governamental deve abranger políticas públicas globais e setoriais. Assim como o planejamento, as políticas devem ser revistas periodicamente, pois “(...) todo produto de planejamento deve ser revisto periodicamente, pois a realidade está mudando permanentemente, e devem ser consideradas novas variáveis, novas situações, novos arranjos, e assim por diante” (DIAS, 2008, p. 35). O planejamento é retroalimentado pelas políticas dele derivadas. A política não é só um instrumento do planejamento e sim sua essência (CRUZ, 2002).

No turismo, “o papel das políticas públicas deveria ser o de propiciar o desenvolvimento harmônico dessa atividade” (BARRETTO, 2003, p.33). Para Beni, a política de turismo é “o conjunto de fatores condicionantes e de

diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o Turismo do país (...)” (2006, p. 103). Este autor complementa ainda que se deve considerar as necessidades identificadas, recursos disponíveis e limitações existentes. Deve ser uma ação cotidiana visando além de aspectos estratégicos também operacionais para o desenvolvimento da localidade:

A *política* é um curso de ação calculado para alcançar objetivos, ou seja, direções gerais para o planejamento e a gestão do turismo baseadas em necessidades identificadas dentro de restrições de mercado e de recursos. *Políticas* são orientações específicas para a gestão diária do turismo, abrangendo os muitos aspectos operacionais da atividade. Numa visão bem simplista, elas procuram maximizar os benefícios e minimizar possíveis efeitos adversos e, como tal, fazem parte do desenvolvimento e planejamento de uma região ou país, em que é necessário criar, desenvolver, conservar e proteger recursos turísticos (BENI, 2006, p.91. *grifos nosso*).

Cruz (2001) também ressalta a questão do desenvolvimento e continuidade do turismo pelo poder público em um determinado território por intenções, diretrizes estratégicas estabelecidas e ações deliberadas. Dias (2008) enfatiza a questão da destinação por meio de ações que não necessariamente desenvolvam o turismo, mas que afetem de alguma maneira.

Dias (2008) alega que as políticas de turismo têm ainda função de estabelecer o modo como devem funcionar as operações turísticas, estabelecer os comportamentos e atividades aceitáveis, fornecer orientação, promover o consenso de estratégias e objetivos para os destinos turísticos, fornecer espaço para discussões sobre o setor e estimular interfaces com os demais setores tendo por objetivo:

[...] melhorar a balança de pagamentos nacional através da entrada de divisas, fomentar o desenvolvimento regional, diversificar a economia nacional, aumentar a renda dos habitantes nas zonas turísticas, manter, melhorar e ampliar o emprego no setor turístico, criar valor agregado aos recursos naturais, culturais e históricos para assegurar sua proteção ao longo do tempo e implementar uma atividade econômica nos marcos da sustentabilidade (DIAS, 2008, p.142).

A importância da política pública para o turismo, de acordo com a OMT (2001), advêm de sua complexidade pela variedade de subsetores que formam o setor turístico ampliando assim a tomada de decisões. Advêm também da heterogeneidade do setor que gera maiores problemas para as administrações



públicas em função da coordenação do mercado. Esta mesma Organização (2001) esclarece que a atuação do poder público, na maioria dos países, ocorre de maneira verticalizada nas esferas nacional, regional e local. Na escala nacional, o turismo é de responsabilidade do governo por meio de uma política nacional em que exprima os objetivos, diretrizes, recursos e ferramentas. Silva (2003) ressalta que além de ocorrer em diferentes escalas deve visar uma perspectiva de integração intersetorial.

[...] é preciso que haja, ao mesmo tempo, um forte *enraizamento global* e um dinâmico *enredamento global* das atividades turísticas integradas à demais atividades e setores. Neste sentido, o turismo tem a peculiaridade de ser, em termos abrangentes, um sistema local-global, diferente de algumas outras atividades econômicas que, em determinados casos, pode ter uma perspectiva predominantemente local (SILVA, 2003, p.21).

Aliado a isto, Silva (2003) comenta que são necessárias mudanças estruturais e nos processos econômicos, sociais, políticos e culturais visando a superação dos problemas sociais e ambientais da comunidade. O turismo apresenta potencial favorável para o desenvolvimento na escala local ou regional, mas também problemas decorrentes dos impactos ambientais, sociais, econômicos, culturais e políticos nos ambientes.

O turismo como colaborador do desenvolvimento de uma comunidade envolve fatores internos e externos, desdobramentos intersetoriais e em escalas diferentes. Para que esta relação seja favorável ao desenvolvimento local, relata Silva (2003), é preciso valorizar os aspectos internos apostando nas diferenças locais e regionais. No que se refere aos fatores exógenos, o turismo depende de um plano externo para desenvolver um plano interno, o que pode ser um potencial, mas ao mesmo tempo um risco.

No que se refere à questão da escala Teles (2009) considera que o turismo deve ser levado em conta sob uma visão múltipla do território sendo necessário:

[...] identificar a interface dessas conectividades (sociedade e natureza, política, cultura e economia, material e ideal e espaço-tempo) na ocorrência do fenômeno turístico, uma vez que acredita-se que todas estas abordagens encontram-se combinadas dentro de um território. O que pode diferenciar é a escala de interferência das ações (p.11).

O território pode ser visto como fonte de recursos ou como articulador de conexões ou redes de caráter global. Ainda segundo ele, as relações estabelecidas entre o local e o global, em geral, submetidas a determinados fatores como o mercado, se dão em novas conjunturas identitárias ou experiências.

As escalas podem se referir ainda a questão do prazo. Santos (2007) considera um equívoco que ao Estado-nação caiba a lógica de longo prazo e que nos níveis mais baixos, os municípios, por exemplo, a administração de curto prazo. “As diversas escalas geográficas e os seus correspondentes níveis de governo abrigam princípios e projetos destinados a concretizar no longo e no curto prazo” (SANTOS, 2007, p. 137). Desta forma, a organização política deve ser planejada junto a organização territorial.

Ainda de acordo com este autor (2007), a cada nível de escala das ações devem ser definidos adequadamente e destinados os recursos necessários a esfera administrativa responsável para atender ações estabelecidas a este nível. No Brasil, por suas dimensões que reforçam as diversidades regionais, o Estado Federal ou os Estados Federados não conseguem atender as demandas regionais. Esta diversidade de variáveis, cuja escala de ação nem sempre corresponde à do lugar, quando sofre alterações agrava os desequilíbrios locais.

Hall (2001) ressalta a questão da escala na análise turística. Refere-se ao nível de representação da realidade ou de resolução em que se tenta compreender os fatos. É importante atentar para o alcance das escalas em que deve haver monitoramento regular e abrangente. Ainda, a padronização das escalas em que os dados devem ser equivalentes. Por fim, a ligação de escalas que podem ser de mesmo nível em uma relação comparativa, de nível superior para inferior em um relacionamento contextual ou de nível inferior para superior em uma relação agregadora. Nestes dois últimos casos, corre-se o risco das generalizações em que em algumas situações não são aplicáveis. A capacidade de ilustrar as ligações entre as escalas são dificilmente reconhecida como ocorre no planejamento turístico que ocorre em diferentes escalas: nacional, regional e local. “O turismo, como ambiente, é uma questão global que tende a ser representada localmente, por indivíduos e organizações

que visam a satisfazer seus valores e interesses (...)" (HALL, 2001, p 84). O planejamento turístico, deve, portando abranger diferentes escalas e níveis visando a ligação entre eles.

Para haver integração local-global é preciso ter claro a questão do território que expressa "um complexo e dinâmico conjunto de relações socioeconômicas, culturais e políticas historicamente desenvolvidas e contextualmente especializadas, incluindo sua perspectiva ambiental" (SILVA, 2003, p.23). Os territórios apresentam grande diversidade e características indenitárias próprias. No contexto da globalização, as unidades territoriais tendem recentemente a fortalecer a coesão e o senso de solidariedade devido ao crescimento das relações competitivas entre elas, valorizando suas vantagens comparativas de formas organizacionais institucionalmente territorializadas.

Silva (2003) afirma que as condições de interação sócio-política, identidade, laços de coesão e projeto social atuando de forma integrada são imprescindíveis para evitar o impacto dos fatores endógenos e exógenos e levar a um desenvolvimento justo e sustentável. Se o turismo também não for construído sobre estas bases não contribuirá para superar os problemas sociais e ambientais e poderá agravar ainda mais situação da comunidade. A territorialização turística aliada aos potenciais naturais e culturais contribui para transformar as vantagens comparativas dos lugares em competitivas, fortalecendo a autonomia e o desenvolvimento socioeconômico. Desta maneira, o desenvolvimento dependerá menos dos aspectos externos com menor influencia local e mais da capacidade de organização social e política dos territórios.

[...] a valorização da territorialização das ações de turismo na perspectiva do pleno desenvolvimento é fundamental permitindo uma integração *in loco* e em rede de todas as questões e perspectivas, resultando em novas formas de desenvolvimento [...] (SILVA, 2003, p.25).

Para Dias (2008), o território incorpora recursos ambientais e culturais, infraestrutura, serviços e equipamentos das destinações turísticas para atender os visitantes. Para tanto, é muito importante que as administrações municipais planejem o uso do espaço visando o desenvolvimento do turismo. Esta

intervenção municipal reforça a necessidade de planejamento no sentido de que envolve a atuação de diferentes esferas como federal ou estadual o que pode levar a dispersão de esforços e investimentos ou contraditórios. O planejamento turístico deve possibilitar também a integração com planos diretores, plano setoriais, zoneamento, lei de uso do solo bem como com outras atividades que o turismo mantém relação no espaço como comerciais, culturais, entre outras. “A abordagem do uso do solo/espacial é a forma dominante de planejamento turístico público dado o seu íntimo relacionamento com o planejamento regional e de destinos” (HALL, 2001, p.48)

O planejamento físico ou espacial refere-se ao planejamento com um componente espacial ou geográfico no qual o objetivo geral é preparar uma estrutura espacial de atividades (ou de usos do solo) que, de alguma forma, é melhor do que o padrão existente sem planejamento (HALL, p. 1992, p.4).

Molina e Rodríguez (2001) evidenciam que o turismo representa um fenômeno muito importante na sociedade moderna e tem se mantido dinâmico apesar de crises. O turismo, segundo eles, deve ser considerado produto da cultura não podendo ser restrito apenas ao seu caráter econômico, pois não abrangem sua complexidade. Dessa forma, para que o planejamento vise o desenvolvimento por meio do turismo deve passar pela compreensão de que é um fenômeno resultante de uma cultura universal e que transcende as culturas locais. Estes autores falam, portanto, em planejamento integral e reforçam, a partir de evidências empíricas, o risco de se planejar considerando um ou algumas dimensões, de forma mais exacerbada, a econômica. Ilustram que a visão reducionista do turismo advém das concepções tradicionais, mas declaram que são insuficientes para explicá-lo:

A metodologia de planejamento integral, colocada por Molina e Rodríguez (2001), analisa variáveis culturais, sociais, psicológicas, político-legais, ecológicas e econômicas que condicionam o modo de vida de determinado grupo. Considerar estas variáveis no processo de desenvolvimento permite examinar a situação de uma perspectiva integral favorecendo a mudança desejada.

### **2.4.1 Evolução das Políticas Públicas de Turismo no Brasil**

Pode-se considerar, historicamente, que as políticas públicas de turismo no Brasil se deram de forma mais ativa a partir de 1990. Sob a influência das orientações da OMT que recomendava aos países membros a implantação do Programa Nacional de Municipalização de Turismo tem-se a expressão de uma política nacional. Portanto, coube a Embratur (Empresa Brasileira de Turismo naquele momento e Instituto Brasileiro de Turismo, hoje), responsável pelo turismo nacional a época, desenvolver o plano. Seria então a primeira ação concreta do Governo e de uma intenção de uma política pública em relação a turismo no Brasil (BENI, Seminário Latino-Americano de Políticas Públicas, 2013).

Cruz (2002) explica que a importância das políticas públicas de turismo foi negligenciada no Brasil por muito tempo pelos poderes públicos e que, somente a partir da década de 1990, começou-se a organizar o setor do turismo, reestruturando os organismos oficiais e implementando programas nacionais e regionais com a instituição da Política Nacional de Turismo. Esta política foi muito importante, pois era orientada para organizar o setor turístico na escala federal, além da visibilidade que alcançou. Foi criada uma cartilha acessível à todos, intitulada “Política Nacional de Turismo – Diretrizes e Programas (1996 – 1999)”.

Além desta política, Cruz (2002) também ressalta a existência do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, dos programas de Ação para o Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR e do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo para a Amazônia Legal – PROECOTUR (CRUZ, 2002). Porém, Cruz (2002) alega que com a criação do Ministério do Turismo em 2003, o Governo passou a agir ativamente no setor turístico estabelecendo a criação de um Plano Nacional de Turismo para reger a atividade no país.

A primeira preocupação do Programa era realizar um inventário para delimitar o espaço turístico nacional para, a partir deste ponto, desenvolver e organizar os espaços. Para tanto, foram instituídas frentes de trabalho nas quais alguns Estados se comprometeram, outros não. Entretanto, as diretrizes

iniciais foram desvirtuadas sendo priorizadas outras frentes que não o inventário tão importante para a base de todo o planejamento subvertendo a ordem. As cidades e municípios foram convidados para se inscreverem como destinos turísticos para obter recursos para infraestrutura. Diversas regiões que não possuíam os critérios adequados se inscreveram visando apenas os recursos. Estes recursos seriam apoiados pelo BNDES, informação esta que não foi transmitida inicialmente aos participantes, ou seja, o município teria que constituir uma comissão que se responsabilizasse pelos recursos.

O Plano apresentava distorções metodológicas com diversas dificuldades de aplicação e não previa as peculiaridades de cada território sendo único para todo o país. Desta maneira, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT, não cumpriu efetivamente as metas estabelecidas bem como não houve um relatório final para a OMT, não se atendeu as exigências e não se conheceu a oferta.

No Governo de Itamar Franco criou-se o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo que no Governo Fernando Henrique Cardoso se transformou em Ministério de Esporte e Turismo. Em 2003, o Governo Lula criou o Ministério do Turismo cujo Ministro Walfrido Mares Guia quadruplicou o orçamento para o turismo por meio de emendas parlamentares. Contava com duas secretarias, uma delas de políticas públicas. Criou-se condições e recursos para iniciar o novo Programa de Regionalização do Turismo - PRT. Beni esclarece que este Programa é do Governo e não do Ministério do Turismo e foi uma recomendação da OMT pressupondo que as exigências do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT tivessem sido atendidas, pois as regiões de interesse turístico teriam sido definidas:

À época, a Organização Mundial de Turismo – OMT sinalizava para uma tendência de estruturação do turismo por meio de regiões, com a valorização dos municípios, que poderiam trabalhar e crescer conjuntamente, agregando valor ao potencial turístico existente. Seria a melhor alternativa para abranger tão grande território nacional (BRASIL, 2010a, p.42).

Para a concepção do PRT, foi convocada a IES, com curso de turismo para estabelecer as bases metodológicas. Neste momento, foi cobrado o inventário da oferta turística como instrumento de levantamento das

potencialidades dos municípios para que assim pudessem vir a fazer parte na formação dos roteiros. Mesmo após terem sido estabelecidas as diretrizes, os responsáveis vinculados diretamente ao PRT distorceram o que foi proposto, ou seja, o modelo endógeno, a partir do município, incorporando os roteiros mais conhecidos do país, predominantemente comercializados como o início do processo de regionalização. Beni (Seminário Latino-Americano de Políticas Públicas, 2013) considera um equívoco confundir regionalização com roteirização, postura que havia tentando se reverter, mas que após a revisão do plano permaneceu alterando completamente a concepção inicial.

Como expressão máxima de roteirização, os roteiros elaborados nos diferentes Estados foram apresentados para sua comercialização no Salão do Turismo. Este se concentrou no Estado de São Paulo, em todas as edições, transpondo uma visão de turismo empresarial com a participação essencialmente de hoteleiros, agências, operadoras e baixa participação da comunidades. Evidenciando que o modelo de desenvolvimento sustentável local foi deixado de lado pelo Mtur.

Fuentes (1979) muito tempo antes, na realidade do México, já falava na crise do plano regional. Defendia que o plano de desenvolvimento regional deveria partir do estabelecimento de uma região. No referido caso, esta nunca foi determinada e conseqüentemente o desenvolvimento regional também não, pois não se conheceu o cenário e suas características. O interesse se concentrava nas necessidades para o desenvolvimento turístico. Previram-se os resultados desejados com o plano, mas não o planejamento prévio e nem foi definido o que se pretendia para o desenvolvimento regional.

Beni (Seminário Latino-Americano de Políticas Públicas, 2013) afirma que era preciso retomar o modelo de base local, pois, posteriormente neste Governo foi realizada uma pesquisa com todos os agentes e a Academia constatou que o modelo adotado não era adequado sendo preciso executar o PRT, pois havia se passado oito anos e nada havia sido feito. Quando parecia ter sido retomado, o turismo empresarial prevaleceu. Era preciso mudança de atores, de novos rumos, pois após 12 anos e a meta estava estagnada em 5 milhões e 100 mil turistas. Agregado a isso, tem-se a desregulamentação das tarifas aéreas tornando-as mais caras.

Beni (Seminário Latino-Americano de Políticas Públicas, 2013) reforça que é preciso retomar o processo e definir onde se pretende chegar. É preciso mais, admitir que o turismo nunca foi prioridade no Brasil. Ainda não se entendeu a importância do turismo sendo ainda moeda de troca fraca. Agregado a isso, se governa neste país por meio de emendas parlamentares, os orçamentos são carimbados, ou seja, possuem um destino previamente determinado. É difícil falar em políticas públicas quando o sistema é corrompido e a universidade continua distante.

Definidos os PNT e o PRT e sua comunicação com a ponta, mas não se deve intervir nos municípios, pois deve ser função de cada Estado. Delegou-se ao Fórum dos Secretários de Turismo dos Estados para levar à ponta as diretrizes do PRT. Cada secretário deveria se reunir com os colegas e transmitir qual seria o papel junto ao Estado.

Observando este histórico, percebe-se que os problemas estruturais e conjunturais históricos tornam morosos os processos de descentralização nos municípios que permanecem dependentes do governo central e têm reflexos no desenvolvimento turístico. Além disso, estes problemas dificultam alcançar as metas estabelecidas no Plano, como diversificar a oferta turística nacional, de transformar os destinos em produtos com padrão internacional e aumentar o número de turistas estrangeiros no país para nove milhões.

Ao mesmo tempo, Araújo e Taschner (2012) defendem que foi a partir desta época que se “reforçou a ideia” de que o turismo poderia contribuir para o desenvolvimento social e econômico por meio da geração de emprego e renda e influenciando as exportações e a receita cambial. Porém, esta visão tende muito mais a concepção de progresso ou crescimento, definidos anteriormente.

O turismo é, portanto, reflexo do histórico da política do país que fica entre a centralização, que se perpetuou por muito tempo dificultando a participação dos estados e municípios na gestão pública de turismo. A descentralização pretendida, porém ainda requer esforços para sua consolidação.

#### **2.4.2 Relação do Estado e Importância do Poder Privado e do Terceiro Setor nas Políticas de Turismo**



Na América Latina a relação entre Estado e o setor privado sempre foi muito estreita, embora tenha sofrido transformações ao longo dos anos (BIRLE, 1995). Contribuíram para estas mudanças as diferentes formas de industrialização. No Brasil, o setor industrial foi criado e se desenvolveu sob a proteção do Estado. Inicialmente, os empresários eram um grupo fraco e dependente do Estado. Até passarem a influenciar na vida política, este setor era controlado politicamente por um “monopólio corporativista” (BIRLE, 1995). Kaufmann (1977) assegura que, salvo alguns empresários isolados, as associações representantes não tinham o poder de influenciar as decisões políticas.

A iniciativa privada, assegura Lamounier (1991), podia contar com a proteção estatal também durante a ditadura militar. Aclara ainda que este regime não impediu o surgimento das associações. Apesar das associações de empresários independentes terem surgido nos anos 1960, a politização do setor se iniciou somente na década seguinte ganhado força a partir dos anos 1980. Neste momento, os empresários lutavam publicamente por reforma da economia de mercado e pela democracia. Porém, Boschi (1992) explica que isto não significou que o setor privado deixou de defender seus interesses e preservou suas relações com autoridades oficiais para assegurar sua influência e controle do Estado. Birle (1995) explica que passaram a agir mais ativamente ao propor candidatura para as eleições, tentando melhorar sua relação com os sindicatos e rompendo com estratégias específicas e de curto prazo.

Este mesmo autor esclarece que na democracia no que se refere a decisão e solução de conflitos, a economia privada é permeada por uma certa insegurança com relação aos seus interesses, mesmo quando se trata de decisões tomadas por governos democraticamente eleitos. Porém, os setores neoliberais defendem que este tipo de situação pode ser contornado por uma postura mais competitiva, inovadora e produtiva das empresas. Meyer-Stamer (1991) alega que, talvez, por esta razão, a característica da relação entre o Estado e a iniciativa privada possa ser considerada ambígua. Ora, o empresariado pede a desestatização, ora, pede proteção do Estado.

Esperar um comportamento mais independente e ousado da iniciativa privada somente seria possível se mudassem as condições em que estão inseridas. Na América Latina, de regra, sempre se exigiu muito pouco do setor para que promovessem sistematicamente um comportamento empresarial competitivo. De repente, constataram que o mercado mundial é mais competitivo sendo, assim, difícil modificar aquilo que era praticado durante tanto tempo, reforça Birle (1995).

Neste sentido, Araújo e Taschner (2012) trazem a questão da participação cidadã da iniciativa privada, das administrações regionais e locais no processo de planejamento e elaboração de políticas públicas. Em geral, é recente e ainda pequena, em específico no turismo. A participação de novos atores nos fóruns deve ser ativa, mais ainda, deve ser apta e capacitada para exposição e defesa das respectivas demandas para evitar somente continuidade às antigas práticas.

[...] a crescente conscientização sobre a função social do capital (econômico) transforma o próprio empresário ou o executivo da empresa privada em agente de políticas públicas, sobretudo por força de sua responsabilidade social e da necessária produtividade dos recursos e dos sistemas produtivos que privativamente administra. Quando está em jogo a própria sustentabilidade do meio ambiente natural, a postura do empresário torna-se ainda mais crítica, pois não faz sentido algum que os ganhos do processo econômico ponham a perder a própria base de sustentação da empresa e da sociedade [...] Elas têm um papel legítimo na sociedade e devem ser coerentes com ele (HEIDEMANN e SALM, 2010, P. 32).

Neste contexto, Dias (2008) evidencia que as organizações não governamentais também passaram a fazer parte recentemente no cenário nacional de participação e constituem uma cidadania organizada podendo ser parceiras no processo de planejamento, porém intervêm de forma pontual e específica. Estas são entidades de características híbridas de movimentos sociais e instituições burocráticas. Integram o “terceiro setor”, pois se distanciam do mercado, no qual os agentes são privados e têm fins privados, e do Estado que é um ator público com fins públicos. São, portanto, entidades privadas com fins públicos.

Por não se identificarem organizacionalmente, nem com o mercado nem com o Estado, apresentam maior legitimidade para colaborar na implementação de políticas públicas e na transformação da comunidade por

representarem as necessidades gerais envolvendo os interessados e promovendo a participação da população (DIAS, 2008). Além disso, as ONGs “apresentam um domínio de aspectos das políticas públicas que podem contribuir para resultados mais efetivos na ação governamental” (DIAS, 2008, p.126). Este processo também deve contemplar a participação da sociedade, pois ela é a que melhor conhece a realidade em que está inserida.

Dias (2008) esclarece que estas organizações executam diversas ações para questões pontuais ou grupos sociais específicos e chegam a, inclusive, complementar a atuação do Estado.

A perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir a comunidades política, isto é, a promover “políticas públicas”. Uma associação de moradores, por exemplo, pode perfeitamente realizar um “serviço público local”, movida por seu senso de bem comum e sem contar com o auxílio de uma instância governamental superior ou distante. Outras entidades, como as organizações não governamentais, as empresas concessionárias e as associações diversas da sociedade também se incluem entre os agentes de políticas públicas, em toda parte. (HEIDEMANN e SALM, 2010, p.31).

Aquelas que visam o desenvolvimento social desempenham um papel intermediador entre as demandas da sociedade, Estado, os partidos políticos e o mercado, influenciando a tomada de decisões. Dessa forma, “uma de suas finalidades mais importantes pode ser a de preencher lacunas nos serviços e programas estatais” (DIAS, 2008, p.118) por meio da mobilização social e sensibilização em nível de planejamento e implementação de projetos. As ONGs “(...) acabam fortalecendo o aspecto da eficácia em detrimento de práticas administrativas tradicionais” (DIAS, 2008, p.116):

A ação das ONGs insere-se no contexto de um aumento da participação do cidadão, e articulam-se de tal forma, que, ao mesmo tempo, suprem deficiências do Estado no cumprimento de sua ação social, constituem-se cada vez mais como grupo de pressão importante e que de forma eficaz fazem o Poder Público cumprir de algum modo seus objetivos em áreas específicas (DIAS, 2008, p.117).

Sobre esse assunto, Beni (2006) alega que as ONGs permitem muito além da participação da comunidade, possibilitando o *empoderamento*, que na visão do autor é uma participação crítica e ativa, não a simples presença dos atores nos momentos de decisão. Assim, as ONGs podem ter um papel

catalisador, inovador, flexível e adequado aos indivíduos, grupos e comunidades. Porém, Beni ressalva que o sucesso de ações conjuntas a estes organismos dependem de iniciarem e se manterem pequenas e próximas do grupo. Este tipo de interação tem gerado experiências positivas, até em termos metodológicos.

### **2.4.3 Participação da Comunidade no Processo de Políticas Públicas de Turismo**

A participação da comunidade se insere na realidade do processo de elaboração, implementação e acompanhamento das políticas públicas. Politicamente, trata-se este assunto por democracia existindo diversas formas de sua expressão. Para Martinez (1997) a democracia direta ou ascendente é aquela que parte de baixo para cima na organização social e estatal, ou seja, o poder de fato está concentrado na sociedade.

A Constituição de 1988 inclusive reconhece esta forma legítima de poder no artigo primeiro. Porém, a democracia existente no Brasil é a representativa ou a chamada descendente em que o poder está distanciado do povo, é exercido pelo Estado e pelos grupos dominantes. “O grau de liberdade, de participação, de oportunidades que se oferece à maioria da população depende da vontade e dos interesses da minoria detentora do poder” (MARTINEZ, 1997, p.78). Como estes direitos são entendidos pela população como forma de concessão pelos “de cima”, esta tende a pedir, mendigar e esperar.

Para reversão desta situação seria necessário modificar o modelo democrático para ascendente. Para tanto, seria preciso reformular as organizações civis, sindicatos e partidos políticos com vistas a transformar este pensamento vigente para então fazer o mesmo com o sistema e com o Estado. Demo (1982) reforça esta posição de Martinez (1997) quando retoma que “a democracia é viável e necessária quando penetra no cerne da cultura de um povo, passando a ser expressão de sua qualidade histórica, maneira profunda de se identificar e de se organizar” (1982, p.162). Para Jaguaribe (1995) a

sociedade, ou pelo menos sua maioria, deveria ter um comportamento coletivo ativo e adotar uma responsabilidade política capaz de interagir e reagir dentro do sistema.

A democracia, governo do povo, supõe a participação ativa, militante, consciente, racional de pelo menos a maioria das pessoas em um sistema institucionalizado de normas e valores, de procedimentos, através de comportamentos coletivos esperados e correspondidos (MARTINEZ, 1997, p.33).

Refere-se aqui a um povo disposto a assumir posições políticas, reagindo politicamente aos estímulos políticos em determinadas situações fazendo valer os interesses da coletividade. Porém, observa-se que como nenhuma democracia é totalmente igualitária, os interesses que prevalecem são aqueles que têm maior capacidade de pressão (Jaguaribe, 1995).

Martinez (1997) explana que os comportamentos políticos são oriundos dos fatos sociais que são constituídos pelos conhecimentos, valores, crenças e costumes dos grupos envolvidos. Estes expressam a cultura de uma sociedade sendo a cultura política um segmento da cultura e dela dependente. Dessa forma, o fato político é vinculado ao fato social porque somente assim ele é possível, envolto de ideias e crenças, conhecimentos e afeições, desejos e necessidades. Como o senso comum, em geral, não reconhece a capacidade de a sociedade ter vontades próprias a coloca como dependente do Estado. Esta negação a leva a ser manipulada:

A cultura política brasileira está viciada na perspectiva descendente de uma visão do poder, isto é, de que o Estado constitui o centro exclusivo de poder e toda a rede de poderes menores da sociedade seria uma simples extensão, uma forma de agir do Estado (MARTINEZ, 1997, p.53).

Demo (1982) ressalta que isto ocorre porque a maioria é induzida para não expressar sua vontade política, pois a participação é entendida como diminuição do poder pelos comandantes sendo desejada apenas em caso de manutenção do sistema. “Para muitos integrantes do governo, eleitos ou não, a participação da comunidade também pode ser interpretado como perda de seu poder e controle sobre o processo de planejamento” (HALL, 2001, p. 56). Hall (1998) completa alegando que o envolvimento público se restringe a

concessões simbólicas em que as decisões de fato já foram tomadas pelo governo e as comunidades não podem se opor.

Assim se é verdade que os detentores do poder tendem a coibir a participação dos desiguais, pois eles se revestem da lógica do poder, também é verdade que percebem facilmente os limites de sua sobrevivência. O equilíbrio entre o capital e trabalho é absolutamente necessário, para que sobrevivam o capital e o trabalho (DEMO, 1982, p.160).

Demo (1982) analisa que esta lógica ocorre em função da dialética do poder. Este fenômeno dialético também pode ser percebido na situação em que aqueles que antes de chegar ao poder incentivavam a participação e depois de atingir a posição política desejada passam a coibi-la para manter-se no poder. Dessa forma, a democracia não é o governo do, para e pelo povo. Neste sentido, a participação deve vir por meio de sua conquista, pois somente assim seria possível garantir o alcance dos interesses coletivos.

Nos modelos tradicionais de democracia, o alcance destes anseios depende da vontade política. Martinez (1997) nota que onde menos esta se manifesta é onde ela é mais eficiente. O autor elenca alguns elementos que compõe esta vontade como o espaço político em que está a figura do Estado/Governo. Integra também a sociedade que pode ser dividida em uma parcela mais atuante, possuidora de poder econômico, capaz de influenciar a realidade e outra menos atuante, sem poder aquisitivo, sem acesso ao poder, dispersa e manipulável. Por fim, o indivíduo dotado de direitos de cidadania.

Existem também distintas vontades nos espaços políticos, que podem ser exclusivas, opostas ou dependentes. Demo (1982) demonstra esta dinamicidade pelo conflito existente na sociedade não sendo possível resolver todos os problemas. Complementa avaliando que a ausência deste conflito conformaria uma sociedade reprimida e estagnada.

Mesmo que haja resistências, prevalecem as vontades impostas por aqueles que têm poder para subjugar as demais. Quando se constata falta de vontade política para resolver determinados problemas é porque a vontade política dominante está concentrada em outros objetivos ou porque a situação vigente traz benefícios aos envolvidos. Há também aqueles que necessitam da

mudança, mas não possuem consciência, conhecimento ou organização para tal.

O Estado de Direito é constituído por um ordenamento jurídico ao qual devem submeter-se todas as vontades, segundo os limites estabelecidos para cada caso, inclusive dos conceptores da ordem, que assim estabelecem mecanismos de controle externo e mecanismos internos de autopreservação dos respectivos espaços, nos quais se estruturam diferentes parcelas de poder: econômico, político, social, ideológico, militar e outros (MARTINEZ, 1997, p.41 e 42).

Na democracia, o poder deve vir do povo e este deve ser representado através de seus governantes havendo controle popular do poder. Entretanto, Demo (1982) assevera que, ao contrário do que se pensa, a massa não é espontânea e não governa. O povo em si não chega ao poder não havendo como garantir que seus representantes se mantenham fiéis ao compromisso previamente estabelecido.

Desta maneira, Dias (2008) defende que um dos meios de se tentar garantir que as necessidades e interesses da comunidade sejam atendidos é por meio de sua participação, mas para que ela seja efetiva é preciso uma boa administração pública e comprometida com a comunidade local com vistas a assegurar seu bem estar e sua qualidade de vida. Neste sentido, Demo (1982) esclarece que a participação não pode ser um resultado esperado ou um subproduto nem da abundância material não resolvendo a questão da apropriação, pois não se sustentará e continuará a concentrar renda e favorecer as minorias.

Além da atuação governamental, a organização comunitária, a sindicalização do trabalhador e a identificação cultural podem ser alguns dos instrumentos que podem contribuir para promoção ou facilitação da participação, mas segundo este autor o principal ainda é a sua conquista. “A participação que não se conquista a cada dia, cede à rigidez dos sistemas, sucumbindo às desigualdades persistentes” (DEMO, 1982, p.154).

Dias (2008) adverte ainda que a participação é um processo em que o grau de envolvimento, o conhecimento dos mecanismos participativos e a interação entre os participantes proporcionam maior inclusão nas decisões que definirão os rumos da comunidade local. Assim, a participação como meio de atendimento das necessidades sociais e redução das desigualdades deve ser

iniciativa dos desiguais. Molina e Rodríguez (2001) reforçam que os povos latino-americanos precisam buscar alternativas para aumentar a quantidade e a qualidade do grau de participação para priorizar, executar e avaliar os resultados almejados. Não devendo ser uma consequência da política econômica ou da vontade dos detentores do poder. Se o for, tenderá a ser uma política “assistencialista, compensatória, intermitente, residual” (DEMO, 1982, p.155). Desta maneira, poderá gerar ação totalmente oposta ao declarado, ou não será capaz de atingir o público-alvo, ou será um resultado longe do que se esperava pela população ou poderá ainda beneficiar o proponente da proposta.

A redução das desigualdades não pode ser concedida ou forçada, pois no primeiro caso “implica uma visão ingênua do poder e o desprezo pelos desiguais, e acaba por confirmar a supremacia dos que estão no comando” (DEMO, 1982, p.155). No entanto, reconhece-se que há aqueles entre os dominantes que se identificam com a maioria e tentam mudar a realidade. Entende-se também que o Estado procura promover o bem-estar da população, porém a tendência histórica não é essa e sim a acumulação de privilégios. Desta maneira, a concessão somente adia e não resolve a situação.

Analisando-se a luta pelo poder no Brasil, em meados da década de 1990, numa perspectiva geográfica, nota-se claramente a busca de grandes transformações no sistema estatal. Pode-se observar a expansão dos mecanismos de poder por toda a sociedade, atraindo a participação efetiva de muitos contingentes tradicionalmente indiferentes, alienados ou marginalizados. Além disso, constata-se a tentativa de fortalecer algumas instituições por meio das quais cada segmento social teria o seu apoio (Igreja, família, escola), o uso de formas concretas de ação política em todos os níveis: regionais, locais, nas associações de classe, nos núcleos comunitários, nos movimentos organizados (MARTINEZ, 1997, p.52 e 53).

No segundo caso, a iniciativa não pode ser forçada, pois segundo Demo (1982) deve haver a consciência dos necessitados de seus direitos e deveres. Esta postura além de ser contraditória demonstra desprezo pela cultura e que o projeto apresentado ainda é estranho a comunidade em questão. A união das forças, o estabelecimento de um objetivo comum e a determinação de uma área de atuação são essenciais para o desenvolvimento sustentável e eficiente de uma comunidade que passa a identificar-se, conquistar-se e a se sentir capaz.



É importante salientar também que como, em geral, as políticas, planos e programas são desenvolvidos, implantados, executados e monitorados em parceria com a Academia, Demo (1982) chama a atenção para uma situação que pode ocorrer que é a pretensão de identificação do intelectual com o povo e até se apresentar como guardião da participação popular. O intelectual pode se identificar com o povo, mas antes pertence à elite e como sua consciência é condicionada pela posição socioeconômica há uma tendência em se colocar ao lado dos dominantes, ou seja, ele não é o povo mesmo que se identifique com ele. “Por isto mesmo, propende mais a legitimar a dominação, da qual retira seus favores, do que assumir a contestação em favor do povo” (DEMO, 1982, p.157).

Para que os acadêmicos assumam compromisso como o povo e o cumpra é preciso correr o risco e adotar a causa popular, pois nunca esteve na posição de dominado e não possui tal consciência. A participação da comunidade também não deve ser imposta nem fruto do anseio intelectual.

Quanto a participação dos técnicos de governo, estes também têm sua parcela de responsabilidade neste processo, pois utilizam o discurso participativo para legitimar as desigualdades. O técnico utiliza este discurso para melhorar sua imagem perante o povo que não se sente protegido apesar de inúmeros de “defensores” a sua volta.

Demo (1982) alerta para o comportamento opressor que tanto os intelectuais como os técnicos de governo precisam reconhecer para poder tratar de participação. Assim o planejamento participativo somente pode existir se o planejador souber se comportar diante de cada situação se adaptando a cada realidade se colocando em segundo plano ou sair de cena, se necessário. O planejamento deve ser capaz de conduzir processos, mas também de ser aceito pela comunidade.

[...] a escala de implantação de uma política participativa modifica os atores nela envolvidos e, nessa medida, a forma de deliberação e o nível de inserção das demandas regionais. O formato institucional terá, fatalmente, que ser mais complexo, de modo a ser capaz de solucionar conflitos jurídicos e políticos esperados no âmbito de uma estrutura federativa e representativa de poder (LUBAMBO e COELHO, 2005, p.42).

Demo (1982) aclara que os intelectuais, os técnicos de governos ou eventuais colaboradores no processo de desenvolvimento de uma comunidade devem, então, neste sentido criar condições para que os integrantes criem, se identifiquem e reconheçam seus potenciais e necessidades a partir de suas potencialidades.

A este espaço ou patrimônio coletivo que estabelece a identidade de um povo transmitida pela socialização entre gerações, Zaoual (2003) define como sítio simbólico. Esta identidade confere caráter único a um povo e reforça a diversidade em relação aos demais sítios. Todo sítio é singular, alimentado pelas diversidades, dinâmico, pois seleciona e controla as fronteiras invisíveis relativas às influências externas definindo a identidade cultural e aberto permitindo a interação com o entorno.

Este processo de criar condições reconhece as potencialidades e valoriza a cultura do povo que é “o que há de mais qualitativo na vida social, porque traduz os traços da profundidade da comunidade (...)” (DEMO, 1982, p.162). A participação individual “é reconhecer-se na comunidade como componente integrante insubstituível” (DEMO, 1982, p.161 e 162).

Deve-se avaliar o fato de uma comunidade local num polo turístico planeje a trajetória de seu sistema, conheça-o e aprenda a se adaptar à sua evolução, ao mesmo tempo que influi sobre a mesma. Finalmente é necessário insistir para acionar mecanismos de planejamento participativo o maior obstáculo pode ser uma vontade política contrária a descentralizar as decisões, isto é, uma vontade interessada em manter os privilégios temporais estabelecidos. (MOLINA e RODRÍGUES, 2001, p. 126 e 127).

O saber social é influenciado pela cosmovisão de sítio e cada sítio possui suas próprias orientações quanto às práticas locais. A forma de cada um de explorar o meio, o saber fazer, está relacionado ao saber ser, a identidade comum “como motor simbólico da eficácia de uma organização social” (ZAOUAL, 2003, p. 113).

Os três níveis de realidade (ZAOUAL, 2003): a história, os saberes e os fazeres, estão interligados na arquitetura do sítio como lugar de entendimento e coordenação de seus integrantes. O sítio como uma realidade invisível orienta estes modos. A racionalidade no espaço-tempo codificado pelo homem é plural e de maneira dinâmica e indeterminada.

A transformação de uma sociedade deve partir daquilo que já foi feito reconhecendo como próprio e propor novas ações que vão ao encontro de sua cultura sendo possível superar os aspectos retrógrados da cultura vigente. Esta mudança não será medida pela quantidade, ou seria superficial, e sim por sua qualidade, ou seja, sua profundidade.

Existem diferentes formas de participação, segundo Bordenave (1983). A participação de fato que é aquela em que as pessoas participam nas tarefas cotidianas nos seios familiares ou das instituições. A espontânea em que grupos se formam sem objetivos definidos de forma instável com intuito de satisfazer as necessidades psicológicas de reconhecimento, expressão e afeição. Já a imposta é aquela em que o indivíduo é obrigado a participar para realizar atividades indispensáveis a comunidade pertencente.

Enquanto a voluntária é uma sugestão de formação de grupo pelos próprios participantes definindo sua organização e objetivos e métodos. Encaixam-se neste tipo: sindicatos, associações cooperativas, partidos políticos e sociedades comerciais. Dentro deste tipo, há aquela que é provocada em que a participação é incentivada por agentes externos que contribuem para o alcance dos propósitos estabelecidos. Também pode ser chamada de dirigida ou manipulada. Por fim, tem-se a participação concedida pela influência dos subordinados considerada legítima. Por vezes, o “planejamento participativo” pode ser um tipo de participação concedida e parte da ideologia como forma de dominação restringindo a participação.

A participação pode variar em graus e níveis. Os graus se referem ao controle exercido sobre as decisões e os níveis abrangem a relevância destas decisões. Há casos em que as decisões são tomadas pelos próprios membros do grupo ou situações que são controladas por membros externos. Neste último, a participação pode ocorrer em menor ou maior grau. O menor grau é o de informação em que as pessoas somente são comunicadas das decisões após já terem sido tomadas pelos dirigentes. Pode haver uma reação a estas informações podendo levar a reconsideração da decisão (BORDENAVE, 1983).

[...] a populações locais devem ter direito à palavra, não apenas como parcela viva da nação ou de um Estado, mas como membros ativos de uma realidade regional que lhe diz diretamente respeito, e sobre a qual não dispõem de um recurso institucional para que a sua voz seja ouvida (SANTOS, 2007, p. 147).

Com um pouco mais de participação, tem-se a consulta facultativa. Dentro desta realidade, a administração pode consultar os membros acerca de determinado assunto. A consulta também pode ser obrigatória, ou seja, os participantes devem ser questionados sobre as deliberações, mas a posição final é dos diretores. Quando os membros elaboram propostas e recomendam medidas e a administração é obrigada a justificar quanto a aceita-las ou não, tem-se um maior grau de participação. A co-gestão é a administração compartilhada com os participantes e as decisões são realizadas diretamente de forma colegiada. A delegação é quando os envolvidos têm autonomia, mas ainda há limitações em certos campos. O grau mais alto de participação é a autogestão, pois não há uma autoridade e ocorre a autoadministração.

Fica evidente que para executar o planejamento participativo é imprescindível que exista vontade política para descentralizar o poder. Portanto, é necessário que sejam formulados mecanismos de consulta permanente, desde que sejam identificados organismos ou organizações representativos que se encarreguem de garantir que as decisões últimas do processo de planejamento participativo sejam postas em prática. Finalmente, também é necessário projetar canais de retroalimentação para ir-se ajustando o conseguido com o planejado, para ir-se detectando os estados emergentes de ambiguidade ou vazios (MOLINA e RODRÍGUEZ, 2001, p. 124).

A participação em níveis varia de acordo com a importância das decisões e podem ser de: nível 1 que se refere a formulação da doutrina e da política da instituição, nível 2 que abrange a determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias, de nível 3 que envolve a elaboração de planos, programas e projetos, de nível 4 que determina a alocação de recursos e administração de operações, de nível 5 que compreende a execução das ações e de nível 6 que abarca a avaliação de resultados.

Na realidade do turismo, o primeiro nível incluiria as Leis nº 10.683 de 2003 de criação do Ministério do Turismo e nº 11.771 de 2008 que atribui as responsabilidades do Ministério e também a diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Turismo, por exemplo. No segundo nível se encaixam os objetivos e estratégias também definidos no Plano e no nível 3 se enquadram os Programas nele elencados, como é o caso do Programa de Regionalização do

Turismo. Estes níveis, em geral, ficam restritos aos níveis de Governo não envolvendo a comunidade.

Os níveis 5 e 6 que seriam execução das ações e avaliação dos resultados já há uma disposição a participação mais ampla. No Programa de Regionalização do Turismo, a participação regional e da comunidade no nível 5 tem sido estimulada através da valorização da gestão descentralizada, compartilhada e participativas representadas nos módulos operacionais, por exemplo. Os resultados têm sido avaliados junto às comunidades e expressos na figura dos relatórios de avaliação do Programa e estudo de competitividades dos destinos indutores.

Bordenave (1983) admite que a democracia participativa possibilita a ascensão da população aos níveis mais elevados diminuindo a desigualdade entre os que decidem e os que sofrem as consequências. Beni (2006) ressalva que esta participação deve ser ativa e criativa para permitir um desenvolvimento endógeno. Este visa atender as necessidades e demandas da população local buscando o bem-estar não só econômico, mas também social e cultural levando a diferentes formas de desenvolvimento de acordo com as características de cada sociedade.

Beni (2006) ressalta que o desenvolvimento endógeno apresenta um enfoque territorial do desenvolvimento e do funcionamento do sistema produtivo. Assim, o território deve ser mais que um suporte de recursos e atividades econômicas, sendo também um agente de transformação. Dessa forma, o mercado e os atores envolvidos devem se organizar para desenvolver a sociedade a partir dos recursos econômicos, humanos, institucionais e culturais.

Nas economias locais podem ser identificados elementos como estrutura produtiva, mercado de trabalho, capacidade empresarial, conhecimento tecnológico, recursos naturais, infraestrutura, sistema social e político, tradição e cultura, em torno dos quais se articulam os processos de crescimento econômico e mudança estrutural (BENI, 2006, p.36).

Beni (2006) completa apresentando as pequenas e médias empresas como as principais agentes do desenvolvimento endógeno em função de sua flexibilidade, capacidade empresarial e organizacional. Neste processo, a

comunidade local tem destaque especial, pois desempenha papel importante ao fazer parte do produto turístico, ao ser também atrativo e ao compor a paisagem do local. Mais importante que isso, é saber impor limites ao fazê-lo

Na visão de Beni (2006), o desenvolvimento endógeno abrange três dimensões. A econômica, que envolve um sistema de produção que garante melhor produtividade e, conseqüentemente, competitividade. A sociocultural que se concretiza na interação entre os atores e as instituições locais que possibilitam a incorporação dos valores da sociedade ao desenvolvimento. Por fim, a política, que abrange iniciativas locais que criam uma estrutura para estimular a produção e o desenvolvimento sustentável.

Beni (2006) acredita que houve um crescimento do turismo interno deslocando os fluxos turísticos para áreas locais valorizando as experiências autênticas e genuínas refletindo na demanda por roteiros de turismo endógeno. Entretanto, alerta que neste cenário deve se ter maior preocupação com o planejamento do espaço:

[...] a seletividade na ocupação e organização do espaço, ou ordenação do território, foi e continua sendo determinada predominantemente pela racionalidade econômica, não pela ambiental, e muito menos pela sócio-cultural que deverão estar em equilíbrio harmônico a fim de assegurar todos os cenários de sustentabilidade (BENI, 2006, p.38).

Para haver desenvolvimento endógeno é preciso haver mobilização social e para Beni (2006) para haver este último é necessário participação. Neste sentido, mobilização é, de acordo com este autor:

[...] um processo de convocação de vontades para a mudança de realidade por meio de propósitos comuns estabelecidos em consenso a fim de compreender a demanda de comunicação e o engajamento da comunidade na estruturação de um projeto social mobilizador em que as pessoas se sintam participantes e protagonistas do projeto proposto, identificando-se verdadeiramente com a sua casa (BENI, 2006, p.60 e 61).

Sendo então a comunicação responsável por estabelecer e manter o vínculo entre o projeto social e o público por meio da valorização individual e compartilhamento de informações e valores, esclarece Beni. Avalia também que no melhor cenário, o vínculo compreende o conceito de co-

responsabilidade em que os integrantes se sentem responsáveis e acreditam na proposta. Segundo Beni (2006), a coesão e a perenidade das ações aliadas ao cumprimento de determinadas funções para difusão das informações em sua totalidade, promoção da coletivização, registro da memória e fornecimento de identificação com a causa são o diferencial para garantir este tipo de postura. Para tanto, a comunicação deve ser “dialógica, libertadora e educativa” (BENI, 2006, p.61).

[...] convocar as vontades das pessoas que compõem o meio social para que o processo de execução de um projeto de desenvolvimento local conte com o engajamento necessário do maior numero possível de membros da comunidade, a fim de compartilhá-lo e distribuí-lo de modo que as pessoas sintam-se co-responsáveis por ele e passem a agir em conjunto com os demais atores na tentativa de realizá-lo (BENI, 2006, p.62).

Porém, Beni (2006) adverte que não é que o Estado deixe de agir e sim que a comunidade complemente a sua ação em busca de solucionar os problemas que ele não consegue resolver sozinho. Para que o desenvolvimento regional e endógeno tenha os efeitos esperados é preciso organizar o território socialmente e que as comunidades locais ajam com criatividade e inovação a partir do tecido produtivo. Beni garante que no contexto atual, em muitas comunidades, a ação popular é uma força dinâmica, organizada e dirigida capaz de estimular ou pressionar as instituições públicas e privadas para mudanças sociais significativas. Todavia, indica que a incapacidade de mobilização social devido ao desconhecimento para ordenar atitudes e comportamentos em função das diretrizes e mudanças sociais e econômicas de sustentabilidade para o território ainda é um entrave para projetos turísticos sustentáveis.

Beni (2006) recomenda a gestão participativa para contornar situações como estas, pois além de possibilitar a integração das diversas esferas permite a democratização da informação incorporando o planejamento participativo, integrado e condizente com os desejos e necessidades da comunidade local. No entanto, a avidez das instituições públicas e privadas por resultados imediatos para apresentar a bancos de financiamento internacionais ou nas campanhas políticas não permite a participação da população local, pois este processo levaria mais tempo.

Dessa forma, é preciso obter apoio técnico, científico e humano e mobilizar organizadamente a comunidade para enfrentar de forma única os problemas sociais, econômicos e ambientais para contribuir para a construção de seu próprio espaço social e para reconquista da identidade local. A informação e formação de gestores locais aliadas ao planejamento participativo pode promover esta mobilização a fim de alcançar a sustentabilidade social e territorial refletindo na paisagem urbana. Beni (2006) reforça que a gestão territorial é de responsabilidade da sociedade e do poder público em todas as esferas. O planejamento participativo reduz custos e aumenta a eficiência do processo. A gestão participativa “forma gestores locais e regionais, e multiplica o conhecimento técnico, científico e humano dos diversos atores participantes nos diversos processos, promovendo o desenvolvimento local” (BENI, 2006, p. 64).

Beni (2006) ilustra que o modelo de gestão territorial participativa integra dois referenciais teóricos integrados que são o Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) e Multicritérios de Apoio a Decisão (MCAD) que subsidiam a construção de um sistema de atores potenciais de entidades públicas e privadas que fornecem informações sobre o espaço social e territorial continuamente. Este sistema permite demonstrar as potencialidades humanas, técnicas e científicas para desenvolver a gestão participativa e a geração de informação.

Dessa forma, este autor explica que com as potencialidades do espaço social se constrói o que denomina de espaço-comunidade para descobrir e encorajar as potencialidades técnicas, científicas e humanas. Portanto, o espaço social é determinado pelas pessoas que o ocupam e o espaço territorial é a estrutura física potencial ocupada por elas.

Beni (2006) define as fases e suas metodologias para a construção do modelo de gestão participativa. Estabelece três fases. Inicialmente, tem-se a construção da realidade local por meio das potencialidades do espaço social e territorial utilizando a CTM. Em seguida, a fase da construção do modelo se encontra no espaço-comunidade em que se busca a formação do sistema de atores, redes de trabalho para formação de grupos de facilitadores por meio dos MCDA e de rodas de conversa. Por fim, o planejamento das ações em campo promovendo a gestão territorial participativa que se dá pela análise das



diversas ações da comunidade além da formação de gestores locais e democratização da informação. A metodologia para este último envolve mapas temáticos, sistema integrado de atores por meio de planejamento participativo e da atuação interdisciplinar e interinstitucional.

Beni (2006) detalha o Cadastro Multifinalitário e os Multicritérios de Apoio à Decisão. Aquele é um sistema aberto e é “uma ferramenta catalisadora de informações socioeconômicas e ambientais da comunidade, e descreve, também, as diversas estruturas existentes, os fenômenos, os mecanismos, as teorias e práticas que atuam sobre o dinamismo local” (BENI, 2006, p.66). Como o próprio nome já diz, propõe a multifinalidade a partir da disponibilidade de amplas informações econômicas, sociais e ambientais. Este pressupõe problemas complexos, subjetivismo dos atores e objetivos não estruturados. A metodologia é adaptável a cada realidade organizando a complexidade existente e fornecendo uma abordagem estruturada para decisões complexas exigidas.

O método é capaz de organizar a complexidade e incluir considerações subjetivas, de sintetizar informações e julgamentos e de uniformizar conhecimentos. Além disso, fornece uma abordagem estruturada para decisões complexas, considerando dados quantitativos e julgamentos subjetivos, além de permitir aos decisores um retrato gráfico do problema na forma de uma hierarquia (BENI, 2006, p.69).

Beni (2006) orienta ainda a utilização dos mapas temáticos para auxiliar a visualizar as estruturas sociais e territoriais e para organizar as ações dos sistemas de atores. A cartografia contribui para o levantamento socioeconômico, ambiental e das potencialidades humanas e estruturais. Este método possibilita a integração entre os facilitadores e o meio social e em consenso com os objetivos da comunidade.

O espaço-comunidade permite o conhecimento da realidade da comunidade por meio de rodas de conversa e pode ser formado por grupos de 20 decisores e 2 a 3 facilitadores que podem pertencer a entidades públicas ou privadas, entre escolas, igrejas, universidades, ou pessoas físicas ou jurídicas que contribuam financeiramente com experiência técnica, científica e humana. Os facilitadores não devem influenciar com seus valores e crenças e sim facilitar o processo. A busca de soluções alternativas deve ser construída de

forma participativa por grupos pequenos em rodas de conversa e troca de experiências, de modo, a ser e aceito e assimilado pela comunidade para resultar nas transformações desejadas.

Como o seu próprio nome indica, o planejamento participativo implica a participação de todos os setores da sociedade e de todos os indivíduos. Do ponto de vista técnico, será muito mais fácil implantá-lo num estado, região, município ou aglomerado urbano, do que num país inteiro (MOLINA e RODRÍGUEZ, 2001, p. 124 e 125).

Os resultados esperados, segundo Beni (2006), a partir da gestão territorial participativa nos espaços social, territorial e econômico da comunidade nesta interação com os atores, decisores e facilitadores são no espaço social, maior conhecimento da realidade da comunidade, sentimento de integração ao processo de construção e valoração dos atores e, por fim, marca social da empresa e responsabilidade social. No espaço territorial, se reflete na identidade e histórico dos ambientes socioeconômicos e ambientais, maior conhecimento dos projetos e programas e reconhecimento do facilitador na comunidade e responsabilidade ambiental. No espaço econômico, a descoberta de potencialidades humanas, científicas e técnicas, a potencialização de recursos para projetos e atores, transformação de informação em ação e construção do cidadão consciente e responsável.

O desenvolvimento da comunidade depende então da participação comunitária e dos recursos materiais. Deve-se ter o cuidado para que o ponto central e a unidade básica do planejamento turístico seja a comunidade. “O planejamento turístico comunitário é uma resposta à necessidade de desenvolver diretrizes de maior aceitação social para expansão do setor” (HALL, 2001, p. 54). Haywood (1988) lembra que o planejamento comunitário exige maior grau de participação e controle sobre este processo de planejamento e decisório. Hall (2001) adverte que quanto mais formais forem os programas de participação pública, mais a população fica suscetível a manipulação das organizações e indivíduos que os implantaram. Jenkins (1993) aponta dificuldades em relação a compreensão de questões técnicas de planejamento, do processo decisório, obtenção de representatividade, apatia dos cidadãos entre outros para participação comunitária.

Neste contexto, o conceito de *empoderamento* é muito importante, pois não se trata apenas da emancipação individual, mas da sensibilização coletiva. O empoderamento pressupõe uma participação crítica e ativa com maior poder de decisão e controle por parte da comunidade envolvendo componentes cognitivos, psicológicos, econômicos e políticos individuais e coletivos para possibilitar as transformações desejadas. Beni (2006) relata que o empoderamento vai além do *poder sobre*, mas alcança também o *poder para*, *poder com* e o *poder de dentro*, conceitos diferentes de empoderamento, podem ser desenvolvidos com o exercício e valorizam a capacidade de realização e liberdade de expressão.

Na perspectiva desse processo, a compreensão da dominação encontra-se associada às relações de poder, que são múltiplas e estão profundamente enraizadas em sistemas de redes sociais. O empoderamento de pessoas ou grupos, sob esta óptica, não implica necessariamente a perda de poder de outros, embora implique mudanças que podem levar a essa ocorrência.

O empoderamento deve levar em consideração além dos interesses coletivos, os processos de mudança individual dando maior autonomia e autoridade aos indivíduos, defende Beni (2006). “O empoderamento é uma perspectiva que coloca os indivíduos no centro do processo de desenvolvimento”. (BENI, 2006, p.76). Dessa forma, considerar os indivíduos e a comunidade a frente do processo de desenvolvimento é colocar o mercado e o governo a serviço deles.

Este autor esclarece que tanto agentes externos, como ONGs, OSCIPS, agências de desenvolvimento quanto internos como organizações de base, os movimentos sociais podem possibilitar o *empoderamento* nas comunidades. O *empoderamento* por movimentos sociais tem como meta a relação com agentes externos, pois são vistos como capazes de alterar a situação das comunidades. Quando estes grupos vinculados a movimentos sociais obtêm sucesso tendem a se ampliar. Beni alega que o *empoderamento* por ONGs e governos tem surtido efeitos positivos, pois soluciona problemas de escala de intervenção, de impacto e de replicabilidade, além de aumentar a proteção ao grupo. O *empoderamento* também pode ser dar por meio de agências multilaterais.

Beni comenta que a aprovação de leis que apoiam as iniciativas de inclusão permitem a criação de um ambiente favorável para o *empoderamento*. “É importante a promoção e implementação de processos participativos na gestão política” (BENI, 2006, p.79). A descentralização de poder dos órgãos de governo pode possibilitar maior participação de grupos sociais. A promoção de do acesso amplo a informação pode ser outro recurso para viabilizar o *empoderamento*, pois os indivíduos e a comunidade passam a ser agentes ativos dos processos alterando as relações de poder.

Beni (2006) ressalta que o processo de *empoderamento* tem relação estreita com a participação uma vez que esta possibilita aquela. Além disso, é preciso investir na construção de capacidades e de representação política para possibilitar a participação de forma mais completa.

### **3 O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO DISTRITO FEDERAL**

#### **3.1 Caminhos Metodológicos**

O objeto de estudo desta pesquisa foi o Programa de Regionalização do Ministério do Turismo. Por se tratar desta política em específico, o recorte temporal foi a partir de sua criação, ou seja, a partir de 2004 até 2013. Tendo como problematização as contradições das concepções que permeiam o PRT e objetivos de compreender tais conceitos, de identificar as consequências da implantação deste Programa para o desenvolvimento regional e para o turismo e de desvelar como estas contradições influenciaram o desenvolvimento, a eficácia e a continuidade do PRT se propôs uma metodologia qualitativa de nível descritivo explicativo.

A metodologia qualitativa “recorre a indicadores não frequenciais suscetíveis de permitir inferências” (BARDIN, 2011, p.144). Permite trabalhar com índices não previstos e relações entre diversas variáveis da mensagem com a situação (BARDIN, 2011). “É válida, sobretudo, na elaboração das deduções específicas de um acontecimento ou uma variável de inferência precisa, e não em inferências gerais” (BARDIN, 2011, p.145).

Para este tipo de abordagem o contexto é importante, pois considera os problemas pertinentes às questões levantadas (BARDIN, 2011). A pesquisa qualitativa também “(...) não admite visões isoladas, parceladas, estanques. Ela se desenvolve em interação dinâmica retroalimentando-se, reformulando-se constantemente” (TRIVIÑOS, 1994, p.137).

A pesquisa do tipo descritivo-explicativo procura, além de “conhecer a comunidade, seus traços característicos, suas gentes, seus problemas (...)” (TRIVIÑOS, 1994, p.110) e “descrever com exatidão os fatos e os fenômenos de determinada realidade” (TRIVIÑOS, 1994, p.110) explica e estabelece relações entre variáveis não se atendo apenas a coletar, ordenar e classificar os dados (TRIVIÑOS, 1994).

Para a coleta de dados selecionou-se a técnica da triangulação que tem por objetivo ampliar não somente a descrição e a explicação, mas também a compreensão do foco da pesquisa. A triangulação vai ao encontro daquilo que a dialética defende de que não é possível conceber a existência de um fenômeno social de forma isolada, sendo necessário entender sua história, seus significados culturais e vínculos com a realidade social. Esta técnica analisa os dados sob o prisma de três sujeitos: o produtor, o reproduzidor e o consumidor (TRIVIÑOS, 1994).

Entende-se por sujeito produtor aquele que é responsável em produzir às informações e ações. O Ministério do Turismo, que é o sujeito produtor, neste caso, produziu o Programa de Regionalização do Turismo. Este material orienta todo o processo de desenvolvimento turístico regional desde sua criação sendo nomeado como sujeito produtor 1, "SP1". Para tanto, os documentos oficiais analisados foram os "Planos Nacionais de Turismo" de 2003-2007, 2007-2010 e 2013-2016, o Programa de Regionalização do Turismo – "Diretrizes Operacionais" e "Diretrizes Políticas" - 2004, os "Cadernos de Turismo: Módulos Operacionais, "Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo - 2010", o "Programa de Regionalização do Turismo: Diretrizes – 2013", e os "Estudos de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional" de 2008 a 2013. Estes dados foram complementados com o relato das entrevistas realizadas com dois representantes do Ministério do Turismo no período de novembro de 2013 a janeiro de 2014. Um deles é o atual coordenador de Ordenamento Turístico do Departamento de Produtos e Destinos da Coordenação Geral de Estruturação de Destinos sendo identificado como sujeito produtor 2, "SP2". O outro é o atual diretor de Gestão Estratégica da Secretaria Executiva denominado sujeito produtor 3, "SP3".

O sujeito reproduzidor é o que absorve as informações do primeiro e as reproduz sendo então a Secretaria de Turismo Local, Setur-DF. Foram considerados os discursos dos atores públicos deste órgão e as ações promovidas e realizadas por ele com o fim de implantar o Programa na localidade. O sujeito reproduzidor 1, "SR1", é ex-gestor da coordenação de Regionalização, esteve a frente desta área desde o início do PRT e acompanhou o andamento do Programa Nacional de Municipalização do

Turismo. O sujeito reprodutor 2, “SR2”, é o atual gestor da Coordenação de Regionalização da Setur atuando neste setor desde março de 2013. Não foram encontrados Planos de Desenvolvimento do Turismo produzidos por esta Secretaria, portanto não se pôde utilizar este tipo de documento nas análises.

O sujeito consumidor é aquele que recebe e absorve este discurso. Neste contexto, o Conselho Local de Desenvolvimento de Turismo. Este é a instância de governança sendo a interlocução entre o setor público e a comunidade, neste caso a iniciativa privada e o terceiro setor. A participação da sociedade civil se dá de forma direta em que os cidadãos se manifestam por meio de audiências públicas. Para tanto, foram considerados os discursos de dois membros: identificados como sujeito consumidor 1, “SC1” e sujeito consumidor 2, “SC2”, ambos representantes da academia. Buscou-se entrevistar atores de associações, sindicatos e confederações integrantes do Conselho, mas após muitas tentativas se recusaram a responder ou não foram encontrados. Também foram investigadas as atas das reuniões do Condetur denominadas sujeito consumidor 3, “SC3”.

Segue um resumo (Quadro 3.1) dos sujeitos para melhor acompanhamento do desenvolvimento das evidências no capítulo seguinte:

**Quadro 3.1 – Resumo dos Sujeitos na Triangulação de Dados**

<b>Sujeitos</b>	<b>Documentos/Entrevistas</b>
<b>Sujeito Produtor</b>	
<b>Sujeito Produtor 1 - SP1</b>	Documentos Oficiais do Mtur
<b>Sujeito Produtor 2 - SP2</b>	Entrevista atual coordenador de Ordenamento Turístico do Departamento de Produtos e Destinos da Coordenação Geral de Estruturação de Destinos - Mtur
<b>Sujeito Produtor 3 - SP3</b>	Entrevista atual diretor de Gestão Estratégica da Secretaria Executiva - Mtur
<b>Sujeito Reprodutor</b>	
<b>Sujeito Reprodutor - SR1</b>	Entrevista ex-gestor da Coordenação de Regionalização Setur-DF
<b>Sujeito Reprodutor - SR2</b>	Entrevista atual gestor da Coordenação de Regionalização Setur-DF
<b>Sujeito Consumidor</b>	
<b>Sujeito Consumidor - SC1</b>	Entrevista membro do Condetur-DF
<b>Sujeito Consumidor – SC2</b>	Entrevista membro do Condetur-DF
<b>Sujeito Consumidor – SC3</b>	Atas de Reunião do Condetur-DF

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

Diante disto, acreditou-se adequado recorrer ao estudo de caso, pois é “uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma *unidade* que se analisa profundamente” (TRIVIÑOS, 1994, p.133). Neste caso, o estudo de caso utilizado como ferramenta é o “histórico-organizacional” (TRIVIÑOS, 1994, p.134) para estudar uma instituição “devendo-se partir do conhecimento já existente sobre ela como documentos, publicações, estudos pessoais que se possa realizar entrevistas. Esta informação prévia básica é necessária para delinear a coleta de dados” (TRIVIÑOS, 1994, p.135). Dessa forma, escolheu-se o Distrito Federal para investigar o âmbito local, sendo então o sujeito reprodutor, a Secretaria de Turismo do DF e o sujeito consumidor, o Conselho de Desenvolvimento do Turismo do DF (vide Figura 3.1).



**Figura 3.1:** Modelo de Triangulação dos Dados Coletados  
**Fonte:** Elaborado pela autora (2013).

Para a pesquisa de dados primários, optou-se pelas entrevistas para apurar a prática em comparação à teoria. Esta etapa foi empreendida para que se possam identificar os pontos de contradição, pois se constatou que a análise documental seria insuficiente uma vez que se limitariam a constatar as contradições de proposição do PRT. Ao realizar entrevistas, buscou-se as contradições entre as proposições do Programa, expressa nos documentos analisados e a implantação nas práticas do DF, pois “na prática, toda teoria é outra” (DEMO, 1980, p. 29). As entrevistas podem ser definidas como “um processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o



entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado” (HAGUETTE, 1987, p.75).

As entrevistas podem ser classificadas segundo o grau de diretividade e pela profundidade do material verbal colhido (BARDIN, 2011). As não-diretivas, em geral são mais longas e necessitam de uma prática psicológica (BARDIN, 2011). Já as semi-diretivas ou semiestruturadas partem de questionamentos básicos apoiados na teoria com foco na pesquisa que oferece abertura para novos questionamentos.

Dessa forma, o conteúdo é construído ao longo da entrevista com o auxílio do pensamento, da espontaneidade e da experiência do entrevistado (TRIVIÑOS, 1994). Neste sentido “(...) ao mesmo tempo em que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação” (TRIVIÑOS, 1994, p.146). Trata-se de uma fala relativamente espontânea em que o entrevistado conduz segundo sua própria vontade. Estão presentes elementos relativos a vivência da pessoa permeados de sentimento. Há uma carga subjetiva afinal se refere a fala de um indivíduo (BARDIN, 2011). Habitualmente são mais curtas. Ambas devem ser registradas na íntegra inclusive os estímulos do entrevistador e devidamente transcritas (BARDIN, 2011).

[...] a entrevista semiestruturada mantém a presença consciente e atuante do pesquisador e, ao mesmo tempo permite a relevância na situação do autor. Este traço da entrevista semiestruturada [...] favorece não só descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade, tanto dentro de sua situação específica como de situações de dimensões maiores [...] diante destas últimas situações [...] os instrumentos de coleta de dados não são outra coisa que a “teoria em ação” que apoia a visão do pesquisador. (TRIVIÑOS, 1994, p.152).

As perguntas que constituem a entrevista são resultado da teoria aliadas a informação recolhida acerca do fenômeno social. As perguntas dentro do campo da dialética podem ser *explicativas* ou *causais*, que tenham por objetivo determinar as razões imediatas ou mediatas do fenômeno social. Há ainda as *consequenciais*, que têm por objetivo averiguar os resultados da existência de um fenômeno social. Ou, ainda as *avaliativas*, que estabelecem juízos de valor sobre determinado fenômeno. As *hipotéticas*, que apresentam situações

possíveis de existir e avalia como o sujeito se comportaria diante de determinada realidade. Por fim, as *categoriais* que tentam classificar fenômenos sociais. Tais tipos de perguntas possibilitam propor perspectivas de análise e interpretação (TRIVIÑOS, 1994).

Foram utilizadas amostras intencionais em que o pesquisador seleciona propositalmente algumas categorias que considera representativas do fenômeno que estuda, considerando a relevância das informações que podem ser adquiridas e o seu contexto (MAYAN, 2001), pois já se tinha prévio conhecimento daqueles que trabalham ou trabalharam com o Programa de Regionalização. Dessa forma, podem ser incluídos indivíduos em função do seu cargo, de sua experiência de vida ou de sua situação em relação ao objeto que apresentem informações relevantes sobre o problema. Selecionaram-se pessoas com diferentes experiências ou posições em relação aos demais com diferentes pontos de vista da realidade investigada (MAYAN, 2001).

As entrevistas foram interpretadas a luz da análise do discurso, pois “a pesquisa, de natureza qualitativa, sustenta-se na análise de discurso oriundo de entrevistas semi-estruturadas realizadas junto aos representantes de entidades responsáveis” (SOUZA SILVA E DAVEL, 2005). Os documentos utilizados para esta análise também se apoiaram nesta técnica.

Antes é interessante esclarecer o que se entende por discurso. “A corrente anglo-saxónica designa por discurso qualquer forma de interação formal ou informal, qualquer linguagem no seu contexto social e cognitivo” (POTTER e WETHERELL, 1987, p.276). Ou ainda: “organizações tranfrásicas que decorrem de uma tipologia articulada em condições de produção sócio-históricas” (MAINGUENEAU, 1976, p.276). Neste sentido a análise do discurso:

[...] trabalha, tal como a análise de conteúdo, com unidades linguísticas superiores à frase (enunciados). Mas como o seu objetivo revela da mesma dimensão que o objetivo puramente linguístico do qual ela deriva por extensão – formular as regras de encadeamento das frases, quer dizer, ao fim e ao cabo descrever as unidades (as macro-unidades que são os enunciados) e a sua distribuição – é difícil situá-la na contiguidade (e mesmo no lugar) da análise do conteúdo (BARDIN, 2011, p. 50 e 51).

Além de compreender o uso e a apropriação da linguagem, a análise do discurso envolve seu contexto, sua relação com o meio e com os sujeitos e

suas condições de produção. Esta análise deve buscar aquilo que não está aparente no discurso, mas que está presente nele de alguma maneira, não somente por meio das palavras.

[...] revela, afinal de contas, uma tarefa que consiste em não mais tratar os discursos como práticas que formam sistematicamente os objetos de que falam. Certamente, os discursos são feitos de signos, mas o que fazem é mais que utilizar esses signos para designar coisas. É esse *mais* que os torna irredutíveis à língua e ao ato da fala. É esse “mais” que é preciso fazer aparecer e que é preciso descrever (FOUCAULT, 2012, p.59-60).

Para alcançar o que está presente no discurso é preciso entender o sujeito que é resultado de suas relações com o meio, com os outros sujeitos e consigo mesmo. Estas relações são relações de saber e de poder (FOUCAULT, 2012). “As posições do sujeito se definem igualmente pela situação que lhe é possível ocupar em relação aos diversos domínios ou grupos de objetos (...)” (FOUCAULT, 2012).

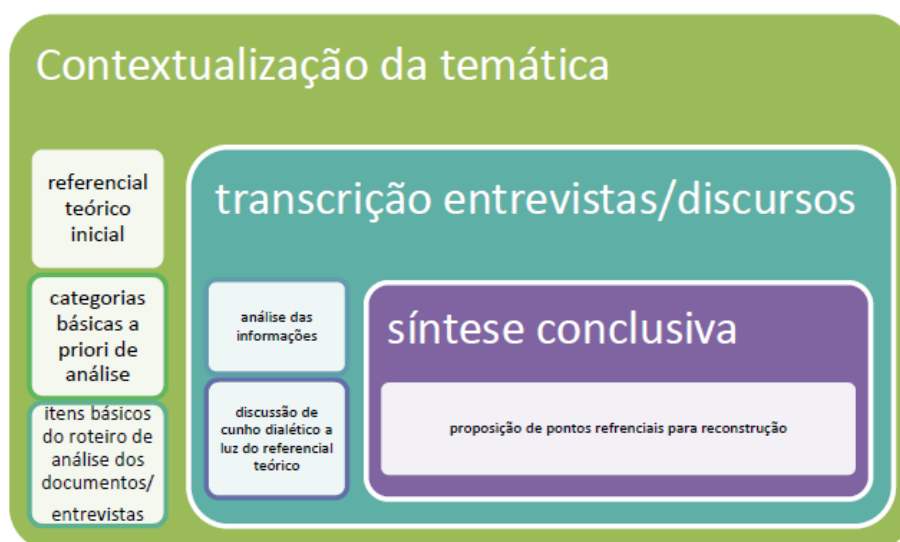
Portanto, o discurso vai além das palavras, existe segundo “regras de formação” (FOUCAULT, 2012). Estas regras são capazes de estabelecer os elementos que compõem o discurso: os objetos, os tipos de enunciação, os conceitos, os temas e as teorias (BRANDÃO, 2012). Deve-se investigar, portanto, não o que está implícito ou o que se pretendia expressar no discurso, mas sim suas condições de existência buscando o que está evidente percebendo o lugar, o espaço, o território, as relações e as condições em que é desenvolvido.

Os recursos de decifração estrutural e análise auxiliaram na análise das entrevistas, pois o primeiro foca individualmente em cada entrevista e contribui para a compreensão da parte interior da fala do entrevistado (BARDIN, 2011). “Este trabalho leva em conta os trabalhos existentes em matéria de enunciação, de análise do discurso e da narrativa (...) mas de forma não sistemática, com flexibilidade, em função do próprio material verbal” (BARDIN, 2011, p.95 e 96). Quando o discurso é espontâneo, cada entrevista tem uma lógica específica, em que os temas são expressos ou omitidos consciente ou inconscientemente (BARDIN, 2011).

Sob a aparente desordem temática, trata-se de procurar a estruturação específica, a dinâmica pessoal, que, por detrás da torrente de palavras, rege o processo mental do entrevistado. Cada qual tem não só o seu registro de temas, mas também a sua própria maneira de (não) os mostrar (BARDIN, 2011, p.96).

O segundo permitiu decompor o material da entrevista gravadas por temas principais, características associadas ao tema central, análise sequencial – a entrevista foi dividida em seqüências por meio rubricas e sub-rubricas de critérios semânticos e estilísticos em função do conteúdo abordado (vide Roteiro no Apêndice A).

Para tanto, o processo de análise dos documentos e entrevistas se baseou no seguinte roteiro (ver Figura 3.2):

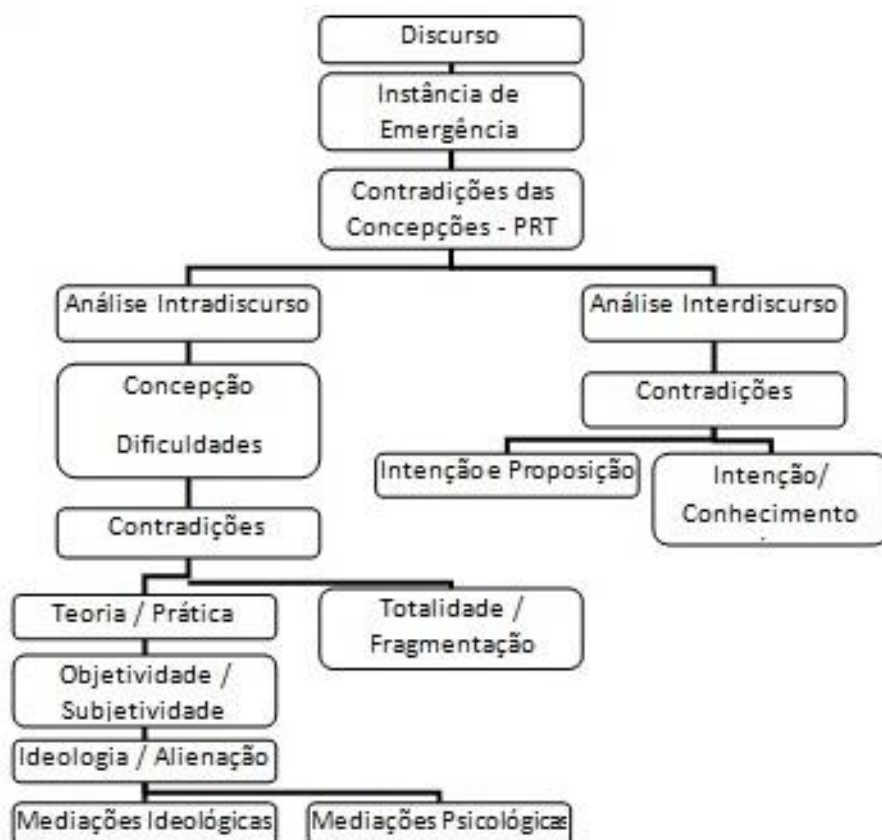


**Figura 3.2:** Roteiro de Análise de Documentos/Entrevistas  
**Fonte:** MOESCH (2013).

A interpretação e a discussão por meio da análise de conteúdo dialético partiram inicialmente de uma leitura global exploratória com o objetivo de apreensão da ideia geral nos documentos/entrevistas. Depois recorreu-se a leituras sucessivas para sistematização das ideias e identificação dos temas: planejamento, políticas públicas, turismo, regionalização, roteirização, desenvolvimento regional, participação, relações de poder e vontade política para sua compreensão e interpretação. Em seguida, analisaram-se os trechos do discurso dos documentos/entrevistas para compreender e estruturar os discursos dos sujeitos sobre cada rubrica: dificuldades e avanços, expondo as ideias-chaves de forma sintética sem omitir aspectos reveladores. Por fim,

classificaram-se os discursos dos sujeitos em cada sub-rubrica: totalidade/fragmentação, contradição/mediação, teoria/prática, objetividade/subjetividade e ideologia/alienação por meio da análise intradiscursiva e posterior análise interdiscursiva.

Para melhor compreensão do caminho percorrido apresenta-se o organograma mostrado na Figura 3.3, a seguir:



**Figura 3.3:** Interpretação de Trechos do Discurso dos Documentos/ Entrevistas  
**Fonte:** Elaborado pela Autora adaptado de Moesch (2013).

### 3.1.1 A Dialética Materialista - Histórica como Método de Interpretação dos Conteúdos

Como se trata de um fenômeno social, um método que é capaz de se aprofundar a análise de sua realidade é o método dialético:

[...] com todas as suas contradições, dinamismo e relações, [...] além de exigir capacidade reflexiva ampla, precisa do apoio de ampla informação e de sensibilidade para captar os significados e explicações dos fenômenos não só a nível de sua aparência, mas também, muitas vezes de sua essência (TRIVIÑOS, 1994, p.151).

O método dialético parte da descrição para captar não somente a aparência do fenômeno, mas também sua essência. Investiga ainda as causas de sua existência buscando sua origem, relações, transformações e procura intuir as consequências na vida (TRIVIÑOS, 1994).

[...] empregando o método dialético, é capaz de assinalar as causas e consequências dos problemas, suas contradições, suas relações, suas qualidades, suas dimensões quantitativas, se existem, e realizar através da ação um processo de transformação da realidade que interessa (TRIVIÑOS, 1994, p.125).

A dialética é o modo de pensar as contradições da realidade e de entender a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação.

A dialética fornece bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc (GIL, 2007, p.32).

A dialética materialista, em Marx, concebe o processo da realidade como uma totalidade aberta, ou seja, a realidade não pode ser reduzida ao conhecimento. Concebe ainda que a natureza humana se transforma materialmente quando modifica a natureza exterior e somente existe na história que é a transformação contínua da natureza humana. Apesar deste constante movimento, Marx reconhece a existência de aspectos da realidade que perdura na história. Esta é marcada por superações dialéticas em que as mudanças não somente negam, mas preservam e elevam aquilo que havia sido estabelecido anteriormente. É o reconhecimento de que determinado aspecto da realidade faz parte de uma totalidade dinâmica (KONDER, 2003).

Nesta concepção da dialética, à luz de Hegel e com o apoio de Marx, Engels estabeleceu três leis. A primeira pode ser definida como a passagem da quantidade à qualidade que define que as mudanças que dão origem a uma grande transformação não ocorrem no mesmo ritmo. Acontecem pequenas modificações quantitativas levando a alterações qualitativas, ou seja, sucedem-se em “saltos”.

A segunda lei denominada de unidade/luta dos contrários ou interpenetração dos contrários defende que os diversos aspectos da realidade são interdependentes e interligados de modo que não podem ser compreendidos separadamente e fora de seu contexto (KONDER, 2003) “(...) prevalece na coisa, um lado ou o outro da sua realidade (que é intrinsecamente contraditória). Os dois lados se opõem e, no entanto, constituem uma unidade” (KONDER, 2003, p.59). A terceira lei estipulada como a negação da negação se refere a noção de que o movimento da realidade não se esgota em contradições ininteligíveis e não se perde na repetição do conflito entre teses, afirmações, e antíteses, negações.

Há autores que reconhecem uma quarta lei: “ação recíproca”, “unidade polar” ou “tudo se relaciona” em que entendem que o mundo não é um conjunto de objetos fixos, mas um complexo de processos que são analisados em movimento. O fim de um processo é sempre o começo de outro. Os objetos, fatos não existem isoladamente, mas um todo unido, coerente, ligados entre si, condicionando-se reciprocamente. (LAKATOS, 2000, p.83).

As leis da dialética refletem as ligações e as relações universais enquanto as categorias além de expressar estas ligações e relações, abrangem as propriedades e os aspectos universais da realidade objetiva. “(...) São uma forma particular de conceitos” (CHEPTULIN, 1982, p.345). Existem as categorias de análise *a priori* que são pertencentes ao método dialético e as categorias *a posteriori* que são as categorias instrumentais.

Para esta pesquisa, as categorias de análise *a priori* foram: totalidade/fragmentação, contradição/mediação, teoria/prática, objetividade/subjetividade e ideologia/alienação.

A totalidade é a noção de que todo objeto é parte integrante de um todo, ou seja, está tudo interligado. Portanto, para a solução de um problema é preciso ter uma visão de conjunto podendo, assim, analisar a dimensão individual de cada elemento integrante do quadro.

Por isso, este entendimento foi importante na análise do objeto de estudo desta pesquisa, mas se compreende que “a visão de conjunto é sempre provisória e nunca pode pretender *esgotar* a realidade a que ele se refere” (KONDER, 2003, p.37).

Neste processo da superação dialética em que a tese é a realidade tal como se conhece, a antítese a negação dessa realidade e ao mesmo tempo a conservação de algo essencial existente nesta realidade e a síntese a elevação desta realidade a um nível superior, a síntese é a visão de conjunto que permite conhecer estrutura da realidade, ou seja, a totalidade sendo esta mais do que a soma das partes que a constituem.

[...] a matéria-prima é “negada” (quer dizer, é destruída em sua forma *natural*), mas ao mesmo tempo é “conservada” (quer dizer, é aproveitada) e assume uma nova forma, modificada, correspondente aos objetivos humanos (quer dizer, é “elevada” em seu valor) (KONDER, 2003, p.27).

Existem totalidades com diferentes níveis de abrangência dependendo do nível de generalização do pensamento e dos objetivos concretos dos homens. Neste sentido, para analisar as questões políticas do país, o nível de totalização exigido é o da visão de conjunto da sociedade brasileira, da sua história e de suas contradições atuais.

[...] a totalidade é apenas um momento de um processo de totalização (que, conforme advertimos, nunca alcança uma etapa definitiva e acabada) Afinal, a dialética – maneira de pensar elaborada em função da necessidade de reconhecermos a realidade a constante emergência do novo na realidade humana – negar-se-ia a si mesmo, caso cristalizasse ou coagulasse suas sínteses, recusando-se a revê-las, mesmo em face de situações modificadas (KONDER, 2003, p.39).

Dessa forma, a transformação do todo se dá quando as mudanças quantitativas que compõem a realidade se acumulam ao ponto de ocasionar mudanças qualitativas. Configura-se, assim, a lei da dialética da transformação. Estas mudanças individuais ocorrem em diferentes ritmos levando um tempo para ocorrer a transformação do todo. Porém, não há como saber com segurança se está trabalhando com a totalidade correta na análise de uma situação determinada podendo se recorrer a interpretação das contradições e mediações existentes na síntese.

Neste sentido, recorreu-se para apoiar a investigação, às categorias reflexivas, interdependentes: contradição/mediação que trata os dois lados da realidade por meio da determinação reflexiva, ou seja, os conceitos trabalham



em pares inseparáveis. A análise somente pode ser orientada baseada em uma síntese anterior. A compreensão do todo antecede a possibilidade de se aprofundar no conhecimento de suas partes. Por análise é possível recompor e decompor o conhecimento utilizado como ponto de partida indo do complexo, ainda abstrato, ao mais simples e o inverso, do simples ao mais complexo, agora já concreto. O concreto é o resultado da síntese de várias determinações diferentes, ou seja, a unidade na diversidade. Para Marx, o conhecimento era um processo.

Na dialética, para reconhecer as totalidades é preciso identificar as contradições e as mediações de cada totalidade. Não é a negação ou abstração das partes, é a contradição e a união entre as partes, ou seja, a diferença e a semelhança entre elas. É um processo para além da aparência do fenômeno, é a captação de sua essência, que exige síntese e análise capazes de desvelar não somente a dimensão imediata, mas principalmente mediata. Esta se refere a uma dimensão que é construída aos poucos e não tão objetiva como aquela. As contradições abrangem os aspectos que não podem ser compreendidos isoladamente, são as conexões íntimas entre realidades diferentes que criam as unidades contraditórias.

Como se trata da identificação das contradições entre teoria e prática, estas também serão categorias de análise. Entre a teoria e a prática existe uma relação de interdependência e necessidade recíproca, pois "(...) a prática não se esgota em ser mera aplicação, ou exercício ou ensaio ou efeito demonstração, mas é parte inerente, integrante, constituinte do questionamento sistemático crítico e criativo" (DEMO, 1996, p. 27). Demo (1996) esclarece que apesar de uma necessitar da outra, uma não se reduz a outra, pois possuem estruturas e movimentos diferentes.

A teoria é dotada de pretensões universalizantes, detém traços aperfeiçoados da forma, busca validade universalizante, enquanto a prática é restrita a intervenção concreta, incorre mais amplamente na ideologia, representa apenas um caso possível da teoria (DEMO, 1996, p.28).

Neste sentido, a teoria corresponde a formulação de conceitos, a análise de causas e efeitos, a sistematização, e a prática a compreensão histórica tal como ela é. O sujeito não pode ser histórico apenas na teoria, pois

para ser real, a teoria necessita da prática. A teoria pode ser refeita pela prática e a prática revista pela teoria sendo que a prática não esgota a teoria e a teoria não abrange todas as práticas (DEMO, 1996). “A prática é questionamento sistemático de teorias, assim como a teoria é questionamento sistemático de práticas” (DEMO, 1996, p.28).

A teoria desempenha o papel crítico desde que sistemática e criativa e de construção explicativa da realidade. Neste sentido, a prática deve sempre recorrer a teoria (DEMO, 1996). Entende-se que a teoria é muito necessária, mas não suficiente para garantir a não ocorrência de erros (KONDER, 2003), pois a realidade teórica é diferente da realidade prática (DEMO, 1996). Neste processo, a análise da prática, em especial, a social, pode contribuir para verificar a compatibilidade com os conceitos (KONDER, 2003).

(..) a maneira mais promissora de construir conhecimento será a teorização das práticas, para partir do que a pessoa já domina, faz, vive, vivência; aí a prática também será fonte de conhecimento não mera aplicação, e induz a unir dialeticamente teoria e prática (DEMO, 1996, p.33).

As categorias objetividade e subjetividade também foram eleitas, pois permeiam todas as ações humanas não podendo ser separadas ou isoladas. A objetividade se refere àquilo que está externo ao homem e que não se pode escolher e a subjetividade se relaciona às condições dependentes da opção humana e sua capacidade de construir sua história no contexto da objetividade. Esta capacidade da subjetividade influir na objetividade a torna um dado objetivo e transformador das situações objetivas (DEMO, 1980).

As condições objetivas se aproximam das estruturas formais da natureza e do homem, invariantes, dentro das quais se sucedem conteúdos variáveis, mais ou menos radicais, em estruturas dinâmicas, algo de essência da história algo estrutural e não contingência. (DEMO, 1980, p. 95).

A interação entre a objetividade e a subjetividade se manifesta na realidade em uma relação de interdependência. A subjetividade humana pode passar pelo processo de alienação mantendo a situação vigente e reproduzindo o passado ou de afirmação criativa diante do momento histórico propondo uma reflexão fundamentada e sugerindo interpretações.

Por último, optou-se pela ideologia/alienação. A ideologia é a separação entre a produção de ideias e suas condições sociais e históricas em que são produzidas (CHAUI, 1981).

Um dos traços fundamentais da ideologia consiste, justamente, em tomar as ideias como independentes da realidade histórica social, de modo a fazer com que tais ideias expliquem aquela realidade, quando na verdade é essa realidade que torna compreensíveis as ideias elaboradas (CHAUI, 1981, p. 10 e 11).

O problema reside em que toda ideologia se reduz a uma concepção distorcida ou a uma abstração da história, porém a ideologia é apenas um dos aspectos da história. O que torna a ideologia possível é o fenômeno da alienação, em que homens não se percebem como produtores de suas condições reais de existência social e atribuem a origem de sua vida social a forças ignoradas, alheias, superiores e independentes, e a luta de classes, ou seja, a dominação de uma sobre as demais ocultando esta intenção de dominar fazendo parecer legítima a condição social estabelecida por determinada entidade, sistema ou Estado (CHAUI, 1981).

[...] a ideologia é resultado da luta de classes e tem por função esconder a existência dessa luta [...] o poder ou a eficácia da ideologia aumentam quanto maior for sua capacidade para ocultar a origem da divisão social em classes e a luta de classes.” (CHAUI, 1981, p.89 e 90).

A classe dominante transforma e distribui suas ideias em dominantes para toda a sociedade dominando não só o plano material, mas também das ideias. Desta maneira, a sociedade não percebe que está dividida em classes e entendem tais ideias como comuns a todos. Sendo abstrata esta universalidade das ideias, pois não representa nenhuma realidade de fato relevando as particularidades.

Tendo as categorias *a priori* estabelecidas passou-se às categorias *a posteriori*. As categorias instrumentais visam diminuir a subjetividade e orientar definição dos temas e foram identificados como: **Planejamento** com auxílio dos autores Bromley, Ray e Bustelo (1982), Dias (2008), Kaplan (1982) e Molina (1997); **Políticas Públicas** sustentadas em Araujo e Taschner (2012), Beni (2012, 2006, 2003 e 2001), Cruz (2002 e 2001), Cunha ([s.e.], [s.d.]), Dye

(2005) Heidmann e Salm (2010), Lamounier ([s.e.], [s.d.]), Saraiva (2006), Souza (2002) e Villanueva(2006); **Turismo** embasado em Araújo e Taschner (2012), Barretto (2003), Beni (2006, 2013), Cruz (2002, 2001), Dias (2008), Hall (2001, 1992), Molina e Rodrigues (2001), OMT (2001), Silva (2003) e Teles (2009); **Regionalização, Roteirização e Desenvolvimento Regional** apoiados nas ideias de Corrêa (1997 e 1986), Dias (2008), Geiger (1969), Gomes (2006), Kelsen (1998), Moraes(1994), Moreira (2008), Santos (2008, 2007, 1992 e 1997), Silva (2003), Souza (2006 e 2002), Raffestin (1993) e Teles (2009); **Participação** com base em Demo (1982) e Haguette (1987); **Relações de Poder** a luz de ARENDT (1999), Haguette (1987), Jaguaribe (1995), Kaplan (1982) e Martinez (1997); e **Vontade Política** amparada por Bromley, Ray e Bustelo (1982) e Martinez (1997).

Para tanto, se utilizou inicialmente a pesquisa bibliográfica que sempre será necessária em trabalhos científicos para se ter conhecimento prévio de qualquer assunto a ser tratado (FILHO e SANTOS, 2003). Essas fontes bibliográficas são “informações já escritas em livros, jornais e revistas, entre outros” (FILHO e SANTOS, 2003, p. 97).

A pesquisa bibliográfica tem como “objetivo encontrar respostas aos problemas formulados e o recurso é a consulta dos documentos bibliográficos” (BERVIAN e CERVO 2002, p.88). A fonte de informações sempre estará na forma de documentos escritos podendo ser impressos ou eletrônicos. Os documentos podem ser classificados quanto a sua natureza como primários, aqueles que são coletados em primeira mão, os secundários que podem ser encontrados em relatórios, livros, revistas e jornais, e outras fontes impressas ou eletrônicas e os terciários que são aqueles citados por outra pessoa. Quanto às formas de armazenamento e apresentação, podem ser: impressos, meios magnéticos e eletrônicos, reuniões científicas e notas de aula (BERVIAN E CERVO, 2002).

Os documentos produzidos pelo Ministério do Turismo que tratam sobre Regionalização bem como aqueles relacionados com o tema foram apreciados com o auxílio da análise documental. Este tipo de análise se baseia na representação do documento de forma condensada para facilitar a sua consulta referencial posteriormente delineando o campo e a especificidade de análise de conteúdo. Utilizam-se procedimentos de transformação como

classificações-indexação. (BARDIN, 2011) “para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem” (BARDIN, 2011, p.51).

Complementarmente a este processo, recorreu-se a análise de conteúdo que trabalha com mensagens (comunicação), significações, formas e distribuição da informação. Tem como objetivo a sua manipulação, conteúdo e expressão. Em geral, segue três fases cronológicas: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material e 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação (BARDIN, 2011). É utilizada “(...) como instrumento de diagnóstico, de modo a que se possam levar a cabo inferências específicas ou interpretações causais sobre um dado aspecto da orientação comportamental do locutor” (GEORGE, 1959).

Apesar destas análises parecerem muito próximas, diferenciam-se no sentido de que a análise documental trabalha com documentos e análise de conteúdo, com mensagens (comunicação). Enquanto a primeira pode ser feita por classificação-indexação, a segunda, por análise categórica temática (BARDIN, 2011).

A análise de conjuntura complementou a pré-análise da análise de conteúdo. A análise de conjuntura, segundo Souza (2002), auxilia a identificar os atores, cenários e as relações de poder dos acontecimentos. Este tipo de análise permite avaliar as situações de acordo com determinado interesse para tomada decisões não havendo, portanto, análise de conjuntura neutra embora possa ser objetiva. É um ato político, que exige conhecimento detalhado dos elementos de certa situação bem como capacidade de perceber relações e tendências a partir das informações dadas.

As categorias: acontecimentos, cenários, atores, relação de forças e articulações (relação entre estrutura e conjuntura) podem ser utilizadas como ferramentas para análise de conjuntura. Os acontecimentos são fatos relevantes para um grupo ou classe social, nação ou indivíduo e são analisados demonstrando importância e peso relativos de acordo com a visão de quem analisa. Para se caracterizar uma conjuntura é preciso identificar os principais acontecimentos de um determinado período. Os cenários são onde se desenvolvem as ações da trama social e política. Os atores são indivíduos ou instituições que representam ou têm algum significado para a sociedade. A

relação de forças pode ser de confronto, coexistência, cooperação que revela uma relação de dominação, igualdade ou subordinação. A relação de forças está em constante mudança e identifica-la é essencial para a análise de conjuntura. Por fim, a articulação entre estrutura e conjuntura assume que os acontecimentos que definem determinada conjuntura tem relação com o passado e com os fatos sociais, econômicos e políticos, ou seja, é resultado de um processo (SOUZA, 2002).

Souza (2002) observa que é importante também perceber as forças e problemas que envolvem o acontecimento compreendendo as forças, condições e movimentos que o geraram existindo duas maneiras de ler a conjuntura. A partir da situação ou do ponto de vista dominante, a lógica do poder ou, a partir do ponto de vista dos movimentos populares, da oposição ao poder dominante. “Todo acontecimento é uma realidade com um sentido atribuído, não é um puro fato, mas um fato lido e visto por interesses específicos” (SOUZA, 2002, p. 16). A análise de conjuntura, segundo este autor, deve ser utilizada como elemento de transformação da realidade levando em conta as articulações e dimensões locais, regionais, nacionais e internacionais dos acontecimentos, atores e forças sociais.

Utilizando-se da análise de conteúdo e por meio da contextualização temática, a partir do referencial teórico inicial, realizou-se a interpretação dos trechos do discurso das entrevistas/documentos presente no Quadro 3.2:

**Quadro 3.2:** Modelo utilizado para interpretação de trechos do discurso dos documentos/entrevistas (vide exemplo no Apêndice B)

Temas	Rubricas			Sub-rubricas				
	Concepção	Dificuldades	Avanços	Totalidade / Fragmentação	Contradição /Mediação	Teorial/ Prática	Objetividade/ Subjetividade	Ideologia/ Alienação
Planejamento								
Políticas Públicas								
Turismo								
Regionalização								
Roteirização								
Desenvolvimento Regional								
Participação								
Relações de poder								
Vontade política								

**Fonte:** Elaborado pela autora, adaptado de Moesch (2012).

### 3.2 O Ministério do Turismo

Em 2003, no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério do Turismo, o que foi considerado um marco histórico e um reconhecimento da necessidade de um órgão específico e exclusivo para administração e gestão do turismo.

Criado no início de 2003, o Ministério do Turismo vem atender a uma antiga aspiração do setor de turismo e se apresenta, agora, como órgão da administração pública federal direta com a missão de articular com os demais ministérios, com os governos estaduais e municipais, com o poder legislativo, com o setor empresarial e a sociedade organizada a necessária ação estratégica e inter-setorial, integrando as políticas públicas de turismo em toda a sua abrangência com as da iniciativa privada (BENI, 2003, p. 160).

O Ministério do Turismo foi criado no dia 1º de janeiro de 2003, pela Medida Provisória nº 103, depois transformada na Lei nº 10.683, de maio do mesmo ano com o intuito de “estabelecer a Política Nacional de Turismo, planejar, fomentar, regulamentar, coordenar e fiscalizar a atividade turística, bem como promover e divulgar institucionalmente o turismo em âmbito nacional e internacional” (BRASIL, 2008), conforme os artigos 30, 31 e 33:

Art. 30. São criados: [...] X - o Ministério do Turismo. Art. 31. São transformados: [...] VII - do Ministério do Esporte e Turismo, relativas ao turismo, para o Ministério do Turismo; Art. 33. São transferidos: [...] IX - o Conselho Nacional de Turismo, do Ministério do Esporte e Turismo para o Ministério do Turismo.

Como estabelecido em lei, caberia ao Ministério criar um Plano Nacional de Turismo que orientasse as ações na atividade e seus objetivos foram estipulados na Lei Geral do Turismo nº11.771/2008, de 17 de setembro de 2008. Ao Ministério do Turismo cabia a definição do Plano além de planejar, fomentar, regular, coordenar e fiscalizar o turismo.

Vale ressaltar que esta lei também racionalizou os decretos, instruções e portarias antes existentes com vistas a diminuir as contradições e sobreposições vigentes (ARAÚJO e TASCHNER, 2012). Este Plano é o instrumento de planejamento do Ministério do Turismo que tem como finalidade “explicitar o pensamento do governo e do setor produtivo e orientar as ações

necessárias para consolidar o desenvolvimento do setor do Turismo” (BRASIL, 2003, p.15) sendo elaborado de forma participativa e por meio de uma gestão descentralizada “atingindo em última instância o município, onde efetivamente o turismo acontece” (BRASIL, 2003, p.12). Sofrendo constantes atualizações de acordo com as necessidades do setor.

Foi neste momento que se instituiu o Programa de Regionalização do Turismo para incentivar o turismo interno, através da regionalização, interiorização e segmentação turística além de parcerias para inserção das comunidades locais. (ARAÚJO e TASCHNER, 2012).

Tem ainda como finalidade conceber um novo modelo de gestão descentralizada e participativa, mediante o processo de regionalização do turismo, estabelecendo canais de interlocução com os Estados da federação, os quais, por sua vez, estarão conectados e detectando as necessidades de municípios e regiões turísticas (BENI, 2003, p. 160).

A este Ministério coube contribuir para construção deste Plano e de políticas de turismo e atuar como fórum articulador para estabelecimento de parcerias. Além de elaborar programas, projetos e ações estratégicas destinando recursos necessários bem como garantir sua execução e avaliação com auxílio de atores sociais e agentes institucionais (BENI, 2003).

A estrutura do Ministério do Turismo é composta por órgãos de assistência direta ao ministro e pelas Secretarias de Políticas de Turismo, Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo, pelo Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur, pelo Conselho Nacional de Turismo e pelo Fórum Nacional de Secretários de Turismo, órgãos finalísticos (BENI, 2003).

As Secretarias de Políticas de Turismo são responsáveis pela formulação, elaboração, avaliação e monitoramento da Política Nacional de Turismo, em concordância com as diretrizes do CNTUR. Estão incumbidas ainda de articular as relações institucionais não somente internas como também internacionais para a condução da política de turismo nacional (BENI, 2003). Enquanto as Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo compete incentivar, fomentar e promover tanto a produção associada ao turismo como os investimentos a iniciativa pública e privada em acordo com os Programas Regionais (BENI, 2003).



O Instituto Brasileiro de Turismo, Embratur, após a criação do Ministério, tornou-se uma autarquia e passou a se dedicar exclusivamente a promoção e ao apoio à comercialização dos destinos turísticos brasileiros no exterior. Cabendo a esta autarquia a elaboração e implantação do Plano de Marketing do turismo nacional, o Plano Aquarela (BENI, 2003).

Ao Conselho Nacional de Turismo, órgão colegiado de assessoramento diretamente vinculado ao Ministério do Turismo, compete propor diretrizes e orientar tecnicamente a formulação e o acompanhamento da Política Nacional de Turismo.

Ainda como parte da política de descentralização, os Municípios serão incentivados a criar os Conselhos Municipais de Turismo e organizarem-se em consórcios para formar Roteiros Integrados, ofertando um conjunto de produtos turísticos, completando-se assim o sistema de gestão do turismo brasileiro (BRASIL, 2003, p.13).

O CNTUR é composto por representantes de outros Ministérios e instituições públicas ligados ao turismo e por entidades de caráter nacional representativas dos segmentos turísticos (BENI, 2003). No entanto:

O Conselho Nacional de Turismo deveria ter caráter deliberativo e seu quadro de conselheiros ser constituído por representantes do setor público e privado, não necessariamente paritários em sua composição. Caberia ao CNT definir a política Nacional de Turismo para orientar, disciplinar e normatizar o setor [...] Reconhecendo a natureza intersetorial do turismo no âmbito governamental e nas três esferas administrativas do poder público, de um lado, e, de outro, sua característica pluridimensional na iniciativa privada, esses dois aspectos do universo turístico assumiram, no CNT, a devida representatividade nas decisões (BENI, 2003, p.160).

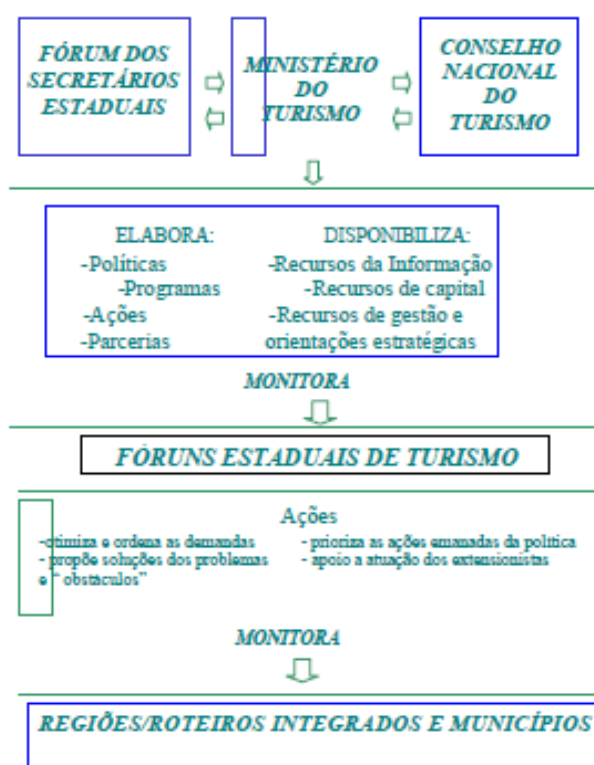
O Fórum Nacional de Secretários de Turismo é um órgão informal, consultivo, formado por Secretários e dirigentes estaduais de turismo, para auxiliar na resolução de problemas e reunir as demandas dos Estados e municípios (BRASIL, 2003). Os 27 Fóruns Estaduais são instrumentos também de descentralização de forma a possibilitar a implantação do PNT (BRASIL, 2003). E sua composição:

O Fórum Estadual será composto pelo Secretário ou Dirigente Estadual, de um representante designado pelo Ministério do Turismo, pelas entidades públicas e privadas participantes do Conselho Nacional, por intermédio de suas representações regionais, pela

representação dos Municípios, pelas Instituições de Ensino Superior/Turismo, e demais entidades de relevância estadual vinculadas ao turismo (BRASIL, 2003, p.13).

Desta maneira, o Fórum estadual cumpre o papel de operacionalizar as políticas formuladas pelo núcleo estratégico, estabelecendo a ligação entre o Governo Federal e os destinos turísticos (BRASIL, 2003).

A Figura 3.4 ilustra a estrutura do Ministério do Turismo e a sua relação com os Fóruns e o Conselho Nacional e suas respectivas funções:



**Figura 3.4:** Relações dos Atores que compõem o Sistema de Gestão (Plano Nacional de Turismo 2003 – 2007)

**Fonte:** Brasil, 2003, p.14.

### 3.2.1 Os Planos Nacionais de Turismo

O Plano Nacional de Turismo 2003/2007 tinha como vetores de Governo: a redução das desigualdades regionais e sociais, a geração e distribuição de renda, a geração de emprego e ocupação e o equilíbrio do balanço de pagamentos (BRASIL, 2003). Sua visão consistia:

O turismo no Brasil contemplará as diversidades regionais, configurando-se pela geração de produtos marcados pela brasilidade, proporcionando a expansão do mercado interno e a inserção efetiva do País no cenário turístico mundial. A geração do emprego, ocupação e renda, a redução das desigualdades sociais e regionais, e o equilíbrio do balanço de pagamentos sinalizam o horizonte a ser alcançado pelas ações estratégicas indicadas (BRASIL, 2003, p. 21).

Os objetivos gerais eram: “desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais” (BRASIL, 2003, p.22); e “estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional” (BRASIL, 2003, p.22). Os específicos: “dar qualidade ao produto turístico” (BRASIL, 2003, p.22); “diversificar a oferta turística” (BRASIL, 2003, p.22); “estruturar os destinos turísticos” (BRASIL, 2003, p.22); “ampliar e qualificar o mercado de trabalho” (BRASIL, 2003, p.22); “aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional” (BRASIL, 2003, p.22); “ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional” (BRASIL, 2003, p.22); e “aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista” (BRASIL, 2003, p.22).

O Plano possuía cinco metas: 1)“Criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações” (BRASIL, 2003, p.23); 2)“Aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil” (BRASIL, 2003, p.23); 3)“Gerar 8 bilhões de dólares em divisas” (BRASIL, 2003, p.23); 4)“Aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos voos domésticos” (BRASIL, 2003, p.23); e 5)“Ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito Federal” (BRASIL, 2003, p.23).

Para atingir estas metas, foram estabelecidos sete Macroprogramas: 1) Gestão e Relações Institucionais composto por 3 Programas: Programa de Acompanhamento do Conselho Nacional de Turismo, Programa de Avaliação e Monitoramento do Plano e Programa de Relações Internacionais; 2) Macroprograma 2 - Fomento composto por 2 Programas: Programa de Atração de Investimentos e Programa de Financiamento para o Turismo; 3) Macroprograma de Infraestrutura composto por 2 Programas: de Desenvolvimento Regional e Programa de Acessibilidade Aérea, Terrestre, Marítima e Fluvial; 4) Macroprograma 4 - Estruturação e Diversificação da

Oferta Turística formado por 2 programas: Programa de Roteiros Integrados e Programa de Segmentação; 5) Macroprograma Qualidade do Produto Turístico que contém 2 programas: Programa de Normatização da Atividade Turística e Programa de Qualificação Profissional; 6) Macroprograma de Promoção e Apoio a Comercialização em que estão incluídos 3 programas: Programa de Promoção Nacional e Internacional do Turismo Brasileiro, Programa de Reposicionamento da Imagem Brasil e Programa de Apoio à Comercialização; Por fim Macroprograma 7 - Informações Turísticas inseridos 4 programas: Programa de Base de Dados, Programa de Pesquisa de Demanda, Programa de Avaliação do Impacto do Turismo e Programa de Avaliação de Oportunidade de Investimento (BRASIL, 2003).

Em 2007, o Plano foi revisto, reelaborado e lançado como a versão 2007/2010. Era dividido em cinco partes: o Programa de Aceleração do Crescimento e o Turismo, o Diagnóstico, a Gestão Descentralizada do Turismo, Metas, Macroprogramas e Programas além das mensagens do Presidente e da Ministra, da Apresentação, das Entidades e Instituições do Conselho Nacional de Turismo (BRASIL, 2007).

A gestão descentralizada e participativa é o modelo de gestão pública do Ministério do Turismo que articulado com os demais Ministérios, com os governos estaduais e municipais, como poder legislativo, com a Comissão Permanente de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados e a Comissão Permanente de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal, com o setor empresarial e com a sociedade civil organizada visa a integração entre as políticas públicas e a iniciativa privada para o desenvolvimento do turismo no país.

A estrutura interna do Ministério conta com órgãos de assistência direta e imediata e os órgãos finalísticos como a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo e o Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR. Esse modelo de gestão propõe um Sistema Nacional de Gestão do Turismo composto, no seu nível estratégico, pelo núcleo básico formado pelo Ministério do Turismo, pelo Conselho Nacional de Turismo e pelo Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. Para assessorar tecnicamente o Conselho

Nacional de Turismo foram instituídas 10 Câmaras Temáticas durante a primeira gestão do Ministério do Turismo (BRASIL, 2007):

- 1) Câmara Temática de Legislação;
- 2) Câmara Temática de Regionalização;
- 3) Câmara Temática de Qualificação Profissional;
- 4) Câmara Temática de Financiamento e Investimento;
- 5) Câmara Temática de Segmentação;
- 6) Câmara Temática de Infra-Estrutura;
- 7) Câmara Temática de Promoção e Apoio à Comercialização;
- 8) Câmara Temática de Qualificação da Superestrutura;
- 9) Câmara Temática de Turismo Sustentável e Infância; e
- 10) Câmara Temática de Tecnologia da Informação.

Fazem parte ainda desta estrutura as instâncias de representação regional do turismo e pelos municípios por meio dos conselhos municipais de turismo (BRASIL, 2007).

As diretrizes estabelecidas no Plano Nacional 2007/2010 para o desenvolvimento do turismo, seguindo o proposto inicialmente, a inclusão social, visam a “distribuição de renda e a redução das desigualdades sociais” (BRASIL, 2007a, p.15), resultados que “priorizem o bem-estar social” (BRASIL, 2007a, p.15), que o turismo seja um “direito de todos” (BRASIL, 2007a, p.15) e uma ferramenta para apoio a “erradicação da extrema pobreza e da fome” (BRASIL, 2007a, p.15). Além de que sua prática seja pautada por “padrões éticos” (BRASIL, 2007a, p.15) e a “ação interministerial deve considerar prioritária a proteção de crianças e adolescentes” (BRASIL, 2007a, p.15). A visão permanecia a mesma, mas incluía “a promoção da igualdade de oportunidades, o respeito ao meio ambiente, a proteção ao patrimônio histórico e cultural” (BRASIL, 2003, p. 21).

O objetivo geral de desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade permaneceu o mesmo e o relativo ao consumo do produto brasileiro foi reforçado orientado a competitividade e atração de divisas. Foi incluído também um terceiro objetivo geral de “promover o turismo como um fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e pela inclusão da atividade na pauta de consumo dos brasileiros” (BRASIL, 2007a, p.16).

Foram estabelecidos oito objetivos específicos: 1) “garantir a continuidade e o fortalecimento da Política Nacional de Turismo e da gestão descentralizada” (BRASIL, 2007a, p.16); 2) “Estruturar os destinos, diversificar a oferta e dar qualidade ao produto turístico brasileiro” (BRASIL, 2007a, p.16); 3) “Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado nacional e internacional e proporcionar condições favoráveis ao investimento e à expansão da iniciativa privada” (BRASIL, 2007a, p.16); 4) “Apoiar a recuperação e adequação da infraestrutura e dos equipamentos nos destinos turísticos, garantindo a acessibilidade aos portadores de necessidades especiais (BRASIL, 2007a, p.16); 5) “Ampliar e qualificar o mercado de trabalho nas diversas atividades que integram a cadeia produtiva do turismo” (BRASIL, 2007a, p.16); 6) “Promover a ampliação e a diversificação do consumo do produto turístico nacional e no mercado internacional, incentivando o aumento da taxa de permanência e do gasto médio do turista” (BRASIL, 2007a, p.16); 7) “Consolidar um sistema de informações turísticas que possibilite monitorar os impactos sociais, econômicos e ambientais da atividade, facilitando a tomada de decisões no setor e promovendo a utilização de tecnologia da informação como indutora de competitividade” (BRASIL, 2007a, p.16); e 8) “Desenvolver e implementar estratégias relacionadas à logística de transportes articulados, que viabilizem a integração de regiões e destinos turísticos e promovam a conexão soberana do país com o mundo” (BRASIL, 2007a, p.16).

Apresentava quatro metas: 1) “Promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno” (BRASIL, 2007a, p.48); 2) “Criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações” (BRASIL, 2007a, p.50); 3) “Estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional” (BRASIL, 2007a, p.52); e 4) “Gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas” (BRASIL, 2007a, p.54). O Plano Nacional de Turismo 2007/2010 é composto por oito Macroprogramas: O Macroprograma de Planejamento e Gestão composto por 3 programas: Programa de Implementação e Descentralização da Política Nacional de Turismo; Programa de Avaliação e Monitoramento do Plano Nacional de Turismo; e Programa de Relações Internacionais. Compõem também o Plano o Macroprograma de Informação e Estudos Turísticos que conta com dois Programas: Programa de Sistema e Informações do Turismo; e Programa de Competitividade do Turismo Brasileiro. O Macroprograma de Logística de

Transportes possui 3 Programas sendo eles: Programa de Ampliação da Malha Aérea Internacional; Programa de Integração da América do Sul; e Programa de Integração Modal nas Regiões Turísticas.

O Macroprograma de Regionalização do Turismo o qual é o objeto de estudo da pesquisa apresenta quatro Programas, diferente da primeira versão do plano que possui apenas 2 programas sendo eles: Programa de Planejamento e Gestão da Regionalização; Programa de Estruturação dos Segmentos Turísticos; Programa de Estruturação da Produção Associada ao Turismo; e Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo (BRASIL, 2007a). Conta ainda com o Macroprograma de Fomento à Iniciativa Privada com: Programas de Atração de Investimentos; e Programa de Financiamento para o Turismo. O Macroprograma de Infraestrutura pública com dois Programas: Programa de Articulação Interministerial para Infraestrutura de Apoio ao Turismo; e Programa de Apoio à Infraestrutura Turística.

O Macroprograma de Qualificação dos Equipamentos e Serviços Turísticos com: Programa de Normatização do Turismo, de Certificação do Turismo; e Programa de Qualificação Profissional. E, por fim, o Macroprograma de Promoção e apoio à Comercialização composto por 4 Programas: Programa de Promoção Nacional do Turismo Brasileiro; Programa de Apoio à Comercialização Nacional; Programa de Promoção Internacional do Turismo Brasileiro; e Programa de Apoio à Comercialização Internacional. Estes dois últimos são de responsabilidade da EMBRATUR que tem seu planejamento sob as bases do Plano Aquarela (BRASIL, 2007a).

### **3.2.2 O Programa de Regionalização do Turismo**

O Programa de Regionalização do Turismo foi lançado em 2004 como “Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil” e se propunha a ser:

[...] um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios de flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia das decisões (DIAS, 2008, p.144).

Este Programa faz parte do “Macroprograma 4 - Estruturação e Diversificação da Oferta Turística” que possui programas e projetos estruturantes do planejamento estratégico regional integrado. Visa ainda “o ordenamento da atividade turística e propõe estruturar, aumentar, diversificar e qualificar a oferta turística do Brasil, de forma descentralizada, integrada e participativa, com ênfase na política de desenvolvimento regionalizado” (BRASIL, 2005).

O objetivo deste programa é orientar as políticas públicas com a finalidade de crescer economicamente e criar novos postos de trabalho e ocupações a fim de promover o desenvolvimento sustentável nas regiões turísticas envolvidas (BRASIL, 2005). Além de dar qualidade ao produto turístico; diversificar a oferta turística; estruturar os destinos turísticos; ampliar e qualificar o mercado de trabalho; aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional; ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional e aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista. (DIAS, 2008). Para realização deste processo, são fundamentais as parcerias com os órgãos governamentais em todas as esferas com a iniciativa privada, organismos não governamentais, entidades representativas e outros ligados ao setor e áreas correlatas (BRASIL, 2005).

São objetivos prioritários que visam aumentar substancialmente o fluxo de turistas estrangeiros no país até 2007 e constituem diretrizes (ou seja, são orientações com certo grau de flexibilidade) que os municípios devem receber como uma orientação para que desenvolvam suas próprias estratégias locais de desenvolvimento turístico (DIAS, 2008, p.145).

A estrutura e a gestão do Programa envolvem atores, instituições e órgãos de todas as esferas: nacional, estadual, regional e municipal. Frente a Coordenação Nacional se encontra o Ministério do Turismo e o Conselho Nacional de Turismo responsáveis pela orientação da implementação do Plano Estratégico apoiando as regiões nesta tarefa e pela promoção da articulação entre as Instâncias de Governança em todos os âmbitos por meio da Câmara



Temática. Na Coordenação Estadual, tem-se o órgão oficial de turismo da UF e o Fórum Estadual que em conjunto com as Instâncias de Governança Regionais apoiem a implantação, monitoramento e avaliação do Plano Estratégico e de Projetos governamentais e não governamentais e prestar auxílio técnico e financeiro nas áreas de sua competência. Na Coordenação Regional estariam as Instâncias de governança regionais as quais competem a articulação e integração com outras instâncias governamentais e atores para elaboração e coordenação de projetos para este fim. Na esfera municipal seria de responsabilidade do Órgão Municipal de Turismo e do Colegiado Local apoiar técnica e financeiramente com as ações das Instâncias de Governança e com a implementação do Plano e de projetos quando solicitado (BRASIL, 2007a). A Gestão está estruturada conforme Figura 3.5:



**FIGURA 3.5:** Estrutura e Coordenação do PRT (2004)

**Fonte:** MTUR, 2004.

Nesta estrutura estão ainda os parceiros como o Sistema S, ONGS, Entidades de Classe, Representantes da Sociedade Civil Organizada, Instituições de Ensino, Associações, Cooperativa, entre outros que podem contribuir para ações educacionais e de capacitação para o turismo, possibilitar a formatação de roteiros, a qualificação da oferta, de produtos e de serviços e apoio a projetos voltados para a área. Está também a iniciativa privada com o papel de estimular a roteirização, qualificação, promoção e comercialização da

oferta, propiciar e apoiar infraestrutura, disponibilizar recursos, articular com outros atores da iniciativa privada e pública e visar pela sustentabilidade. A comunidade, neste cenário, se responsabiliza por proteger e possibilitar a melhora de seus recursos naturais e culturais e atrativos turísticos, recepcionar os turistas e fornecê-los informações sobre a localidade, promover sua região, apoiar o desenvolvimento turístico sustentável (BRASIL, 2004).

As Diretrizes Operacionais do Programa de Regionalização são compostas por nove Módulos não-sequenciais:

1. Sensibilização;
2. Mobilização;
3. Institucionalização da Instância de Governança Regional;
4. Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional;
5. Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional;
6. Sistema de Informações Turísticas do Programa;
7. Roteirização Turística;
8. Promoção e Apoio à Comercialização; e
9. Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa (BRASIL, 2005).

Os módulos podem ser implementados para inserção no processo de regionalização a partir da realidade de cada região turística respeitando o estágio de desenvolvimento particular (BRASIL, 2005). Fica explícito na publicação que as instruções têm apenas a finalidade de orientar os órgãos responsáveis ou interessados na gestão do planejamento integrado das regiões turísticas brasileiras bem como contribuir no fortalecimento da atuação dos atores regionais (BRASIL, 2005).

Em 2013, sem que houvesse mudanças conceituais ou ideológicas, foi lançada a versão revisada e atualizada do Programa. O processo de revisão e avaliação se iniciou em 2010 com o documento “Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo”. Em 2011, com base neste documento, foram analisados e propostos novos redirecionamentos. No ano seguinte, foram retomadas as ações com as redes de cooperação. Já no ano da divulgação do material revisado, o Ministério do Turismo realizou uma consulta pública com participação da sociedade para construção deste Programa. As mudanças foram incorporadas ao Plano Nacional 2013-16.

De acordo com a cartilha “Programa de Regionalização do Turismo: Diretrizes”, lançada em 2013, desde 1994 com o Programa de Municipalização do Turismo já se tem uma política nacional voltada para a questão territorial com vistas a dinamizar o turismo na esfera municipal. Este Programa foi tão importante, pois foi capaz de mobilizar os agentes e produzir resultados orientados e estratégicos para o fomento do turismo no país. Ainda segundo este documento, a transição para o Programa de Regionalização do Turismo possibilitou a superação de impasses gerados na ação local.

O Programa contou com a participação dos representantes da iniciativa privada e terceiro setor, da Academia e dos órgãos e colegiados de turismo dos Estados e municípios, desde o seu início. As discussões com estes representantes levou a identificação de 219 regiões turísticas que abrangiam 3.319 municípios resultando no “Mapa da Regionalização do Turismo” para orientar as ações do programa. Para sua execução foram criadas as “Diretrizes Operacionais” supracitadas para capacitar a comunidade e desenvolver a região considerando as realidades, potencialidades, diversidades e possibilidades de cada uma com foco na participação como ferramenta de descentralização de esforços e compartilhamento de experiências e informações. Esta estratégia resultou na “Rede Nacional de Regionalização” que se deu por meio dos “Interlocutores Estaduais do Programa de Regionalização”, técnicos dos órgãos oficiais de turismo de cada Estado, responsáveis por promover articulações para estruturação dos destinos e transmitir as diretrizes do Programa. Esta ação foi reforçada pelas “Instâncias de Governança” que tinham o objetivo de garantir a governabilidade a partir dos relacionamentos regionais e municipais.

Aliado a isso, a estruturação dos destinos passou pela promoção e comercialização dos produtos turísticos no “Salão do Turismo – Roteiros do Brasil”. O material de 2013 assegura que este evento proporcionou valorização da cultura, dos modos tradicionais e de vida das localidades, mas se percebe um aspecto bastante mercadológico presente na intenção da proposta. Reflexo disto são as imagens veiculadas do “6º Salão de Turismo” (vide Figura 3.6), por exemplo, transpondo a complexa realidade do turismo para a simplificação do comércio, compra e venda de produtos embalados, rotulados e pré-fabricados. Ou mesmo no diálogo que se estabelece entre, basicamente, empresas

privadas nas rodadas de negócios ou entre empresas privadas e consumidores que se beneficiam da rentabilidade do turismo nas áreas de comercialização.



**FIGURA 3.6:** *Marketing* 6º Salão do Turismo – Roteiros do Brasil (2011a)  
**Fonte:** MTUR, 2011a.

A cartilha afirma ainda que através das relações estabelecidas entre as ações do governo e a gestão social foi possível alcançar o fortalecimento da gestão compartilhada, a instituição de políticas públicas focadas no desenvolvimento sustentável, ampliação, qualificação e diversificação da oferta turística, o estímulo às iniciativas de apoio à roteirização e integração da produção associada ao turismo e a formação dos gestores públicos, agentes da cadeia produtiva do turismo e da rede de interlocutores do programa.

Foram definidos também os 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional de acordo com Plano Nacional do Turismo 2007-2010 contendo três etapas sucessivas e complementares. A primeira fase se propõe a apresentar o diagnóstico do turismo dos municípios envolvidos na pesquisa reunidos no documento “Índice de Competitividade Nacional” para possibilitar o planejamento nas regiões. A segunda etapa, a “Gestão de Destinos”, busca a elaborar e executar planos estratégicos para o turismo, focando ações de competitividade no mercado. O último passo desenvolveu um instrumento para gerir as ações entre o Ministério do Turismo e os Destinos Indutores na publicação “Sistema de Gestão dos Destinos”.

Outra estratégia desenvolvida para estruturação, promoção e posicionamento no mercado foi a segmentação na figura dos “Cadernos da Segmentação”, composta por nove cadernos: Cultural, Rural, de Aventura, Ecoturismo, Turismo Náutico, de Pesca, Estudos e Intercâmbio, Negócios e Eventos e Sol e Praia. O objetivo desta coletânea era o de subsidiar elaboração dos roteiros turísticos no País.

Neste contexto, foi sancionada a Lei Geral do Turismo nº11.771/2008 que definiu as responsabilidades do poder público e da “cadeia produtiva” do turismo. Em 2010, foram avaliados os resultados do Programa de forma participativa resultando no documento “Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil”.

O Programa de Regionalização do Turismo 2013 definiu suas diretrizes com base nas discussões no âmbito do Sistema Nacional de Turismo, Ministério do Turismo, instâncias de governança, Rede Nacional de Regionalização e na consulta pública: abordagem territorial, integração e participação social, inclusão, descentralização, sustentabilidade, inovação e competitividade. O objetivo geral é “apoiar a gestão, estruturação e promoção do turismo no País, de forma regionalizada e descentralizada” (BRASIL, 2013a, p.24). Os objetivos específicos são onze:

- 1) Mobilizar e articular os programas e ações no âmbito do Ministério do Turismo, dos ministérios setoriais, das agências de fomento nacionais e multilaterais, para a abordagem territorial e a gestão descentralizada do turismo;
- 2) Estabelecer critérios e parâmetros para a definição e categorização dos municípios e das regiões turísticas, de modo a gerar indicadores de processos, resultados e de desempenho como ferramentas de apoio à tomada de decisão técnica e política;
- 3) Promover a integração e o fortalecimento das instâncias colegiadas, nos Estados, regiões e municípios, fortalecendo a Rede Nacional de Regionalização;
- 4) Incentivar e apoiar a formulação e a gestão de planos turísticos estaduais, regionais e municipais, com o protagonismo da cadeia produtiva, adotando visão integradora de espaços, agentes, mercados e políticas públicas;
- 5) Prover os meios para qualificar os profissionais e serviços, bem como incrementar produção associada nas regiões e municípios turísticos;
- 6) Fomentar o empreendedorismo nos Estados, regiões e municípios turísticos, bem como criar oportunidades para a promoção de investimentos;
- 7) Identificar as necessidades de infraestrutura dos Estados, regiões e municípios e articular sua priorização com áreas setoriais;
- 8) Apoiar a promoção e comercialização dos produtos turísticos;
- 9) Transferir conhecimento técnico visando à eficiência e eficácia da gestão pública de turismo no País;
- 10) Definir critérios, parâmetros e métodos capazes de estimular e disseminar as melhores práticas e iniciativas em turismo no País;
- e 11) Estabelecer critérios para a ampliação do uso de editais

de seleção pública, na escolha de projetos para a destinação de recursos públicos do orçamento (BRASIL, 2013a, p.24).

O modelo de gestão compartilhada (vide Figura 3.7) foi adotado pelo Programa alegando pretender envolver não somente as instituições, órgãos, mercado, mas também a sociedade civil organizada gerando corresponsabilidade neste processo. Além disso, promove o compartilhamento de informações como maneira de possibilitar e ampliar a participação social.

Sob a visão de gestão de política pública descentraliza e integrada, o Programa abrange todas as esferas. Desta maneira, a coordenação nacional do Programa é feita pelo Ministério do Turismo por meio do Comitê Executivo considerando as questões técnicas e políticas em concordância com Sistema Nacional de Turismo e a Câmara Temática de Regionalização do Conselho Nacional de Turismo. No âmbito estadual, regional e municipal atuam a gestão pública, o mercado, a Academia e sociedade civil organizada com apoio dos seus respectivos interlocutores que são responsáveis pela gestão do ciclo do Programa.

Âmbito	Instituição	Colegiado	Executivo
Nacional	Ministério do Turismo	Conselho Nacional	Comitê Executivo
Estadual	Órgão Oficial de Turismo da UF	Conselho / Fórum Estadual	Interlocutor Estadual
Regional	Instância de Governança Regional		Interlocutor Regional
Municipal	Órgão Oficial de Turismo do Município	Conselho / Fórum Municipal	Interlocutor Municipal

**FIGURA 3.7:** Gestão Compartilhada do Programa de Regionalização do Turismo (2013)

**Fonte:** BRASIL, 2013a, p.26.

O Programa possui oito eixos de atuação que orientam as ações estratégicas para alcance dos resultados almejados. O primeiro eixo: “Gestão Descentralizada do Turismo” apresenta oito ações estratégicas. Estas passam pela elaboração de estudos para a consolidação da política de turismo, pelo apoio a organização dos municípios e sensibilização e mobilização de suas comunidades e pelo fortalecimento das instâncias de governança. Prevê também a articulação dos arranjos institucionais e setoriais, a promoção de eventos que contribuam para o fortalecimento dos agentes do Sistema Nacional de Turismo, o apoio a produção de material e estudos para consolidação do turismo e a observação de boas práticas, experiências e difusão do conhecimento.

O segundo eixo: “Planejamento e Posicionamento de Mercado” busca desenvolver e consolidar produtos turísticos a partir de elementos indenístários da oferta e de acordo com demanda e com a segmentação elaborada para o Programa. Estes produtos serão posicionados no mercado através da elaboração, implantação e monitoramento de planos para o desenvolvimento do turismo; da realização de estudos para a identificação e consolidação de produtos ou roteiros turísticos; da formatação e posicionamento dos produtos turísticos; e do desenvolvimento de pesquisas envolvendo a oferta e demanda turística segmentada.

A “Qualificação profissional dos serviços e da produção associada” integra o terceiro eixo de atuação que propõe diversas ações estratégicas tais como estimular a realização de registro no Sistema de Cadastro dos Prestadores de Serviço Turístico para formalizar os prestadores de serviço, incentivar o consumidor a adquirir produtos e serviços registrados no Cadastur, motivar a classificação e adoção de referenciais de qualidade dos equipamentos turísticos e fiscalizar os prestadores de serviço turísticos. Fazem parte também das ações, a identificação da demanda por qualificação profissional e empresarial bem como promover a qualificação e certificação de empresas e profissionais monitorando e avaliando tais qualificações. Estabelece ainda ações relacionadas a produção associada como identificar a demanda de ações para o fomento e integração deste tipo de produção, organiza-la, qualifica-la e buscar formas de inseri-la no mercado.

No quarto eixo “Empreendedorismo e promoção de investimentos” abordam-se temas referentes a oportunidade de investimento e estabelecimento de parcerias público-privadas, linhas de crédito e incentivos fiscais e tributários bem como incentivo ao associativismo, cooperativismo e empreendedorismo. Já o eixo seguinte trata a respeito da “Infraestrutura turística” tão essencial ao desenvolvimento do turismo tanto básica como de acesso sendo necessário estrutura-la bem como elaborar projetos de infraestrutura turística e edificar e restaurar edifícios de uso público indutores de turismo.

O sexto eixo “Informação ao Turista” é voltado a guias e mapas turísticos, banco de imagens e de vídeos, sites, redes e mídias diversas para divulgação dos destinos brasileiros e também a sinalização turística e os centros de atendimento ao turista. Tais ações seriam desenvolvidas de acordo com o perfil do turista. A “Promoção e apoio a comercialização” contempla o sétimo eixo se dedicando a tratar das campanhas promocionais e publicitárias, *famtrips* e *presstrips*, rodada de negócios e participação em feiras. As ações voltadas ao exterior são de responsabilidade do Instituto Brasileiro de Turismo, Embratur. Por fim, o oitavo e último eixo é o monitoramento que se atém a aferir os resultados e impactos do turismo, projetar tendências tanto para oferta e demanda quanto de novas tecnologias e avaliar a satisfação do turista.

A avaliação e revisão do Programa indicou a necessidade de adoção de algumas estratégias de implementação como alinhar as ações do Ministério, reforçar o envolvimento municipal, qualificar a sociedade para tornar sua participação mais eficiente e coordenada. Apontou ainda a importância de se fomentar o turismo como meio de desenvolvimento, promover a articulação entre os atores, apoiar a elaboração de projetos que visem o alcance dos objetivos estabelecidos. Outro aspecto extremamente relevante é o monitoramento e avaliação contínuos.

Neste sentido, é preciso fazer “Mapeamento, Diagnóstico e Categorização” indo além da identificação das regiões turísticas no Mapa da Regionalização Turística como foi feito nos anos 2004, 2006 e 2009 e constatar o nível de desenvolvimento turísticos das regiões e municípios permitindo a tomada de decisões estratégicas. Para tanto, serão definidos indicadores que permitirão categorizar as regiões para compor Sistema de Informações



Gerenciais. Esta categorização se dará no âmbito do município medindo o nível de atratividade, gestão e organização e da região aferindo o nível de desenvolvimento turístico através da ponderação de cada município e cooperação regional entre eles.

Outro aspecto que será levando em consideração é a “Formação” transmitindo o conhecimento por meio de ações educativas para formação de gestores, técnicos e prestadores de serviços turísticos com auxílio da Rede Nacional de Regionalização, do Sistema Nacional de Turismo e instituições de ensino superior e técnico. Também o “Fomento” ao desenvolvimento aos municípios e regiões turísticas ocorrerá por chamadas públicas de projeto segundo critérios baseados na categorização do Sistema de Informações Gerenciais.

Como em todo processo a “Comunicação” também é muito importante nesta realidade sendo entendida como a capacidade de organizar, administrar e distribuir a informação de forma a motivar os segmentos da sociedade, consolidar os destinos e promover o desenvolvimento econômico e social possibilitando o alcance dos resultados esperados. Finalmente, é necessário “Monitoramento” e avaliação, pois pode haver mudanças ou imprevistos ao longo do percurso que podem influenciar no resultado final. Desta forma, esta ferramenta verifica, corrige ou adapta o que foi planejamento previamente para garantir o sucesso das ações.

O documento assegura ainda que este foi concebido sob amplo consenso dos distintos segmentos da sociedade abrangendo as diversas dimensões econômicas do setor e a participação social. Porém, observou-se que, na prática, a consulta pública realizada no início do ano de 2013 se restringiu a apresentação do Programa não se configurando em participação de fato como alegado.

Uma questão que foi citada por várias vezes nos documentos oficiais merece ser esclarecida é em relação ao termo “cadeia produtiva”, utilizado para tratar de regionalização nas publicações oficiais. Neste sentido, buscou-se entender o que o Governo abrange no documento “Cadeia Produtiva do Turismo: Modelos para análise e reflexão, Cadernos Turismo Brasil 2”. A partir do questionamento a respeito da real situação do turismo no Brasil no que se refere a que atividades e atores fazem parte e como mensurar os impactos

gerados propõe uma abordagem mais ampla com ferramentas como a Matriz Insumo-Produto e a conta-satélite do Turismo reconhecendo que a “Conta Viagens” do Banco Central e os postos de trabalhos contabilizados pelo Ministério do Turismo são insuficientes para refletir esta realidade. Dessa forma, propõe um modelo que abranja a multiplicidade do setor que evite dissociações e fragmentações no turismo.

A estrutura do documento é composta por cinco momentos. Inicia tratando da realidade multisetorial e da crise que o turismo estava passando no sentido de estar fragmentada, depois aborda a classificação econômica, apresenta as abordagens de acordo com a OMC e a OMT, explica os métodos de aferição dos impactos do turismo através da Matriz Insumo-Produto e da Conta-satélite do Turismo para, por fim, esmiuçar a Cadeia produtiva do turismo desde conceitos metodológicos, passando pelos modelos desenvolvidos pelas mais variadas instituições como o Banco do Nordeste, Sebrae e Confederação Nacional da Indústria até o modelo concebido em parceria com o Senac e o Governo do Estado de Minas Gerais.

No primeiro momento, o documento traz uma breve análise da situação do turismo e as consequências disso. O desconhecimento dos impactos e dos elementos integrantes da “cadeia produtiva” limita o desenvolvimento do turismo, pois restringe sua organização adequada o que influencia na sua qualidade e competitividade. O fato de o turismo ser multisetorial dificulta a identificação de tais atores e reflexos. Conhecer a realidade do turismo nacional possibilita desenvolvê-lo de forma integrada aliando os interesses públicos e privados bem como das populações envolvidas. Além disso, contribui para a regulamentação e definição de políticas públicas.

Traz ainda a classificação econômica do turismo que, segundo a CLT, as atividades e profissões a ele relacionadas se enquadram na categoria de Comércio. Desta maneira, à Confederação Nacional de Comércio foi atribuído, dentre outros grupos, o de Turismo e Hospitalidade que abrange empresas de turismo, hotéis, restaurantes, bares, casas de diversões, lavanderias, etc. Em conformidade com o que foi estabelecido pela CNC, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade (Contratuh) elenca os trabalhadores relacionados à área. Faz-se referência apenas a empregados em alguma categoria definida pela CNC.

Para corroborar este enquadramento na categoria de Comércio, o documento apresenta a visão de organismos internacionais como a Organização Mundial do Comércio, OMC, e a Organização Mundial do Turismo, OMT. A OMC contempla os serviços turísticos e inclusive os divide em quatro setores: hotéis e restaurantes; agências de viagens e operadoras; serviços de guias turísticos e outros. Esta posição da OMC teve apoio do setor privado e das nações em desenvolvimento, pois consideravam uma forma de aquecer o mercado. Além disso, proporciona padronização de classificação internacional. Porém devido a sua multisetorialidade, o turismo não é representado adequadamente em sua classificação sendo necessário ampliar sua abrangência. Nesta mesma linha, a OMT identifica 12 atividades características do turismo como hotéis, propriedades de segunda residência, serviços de transporte de passageiros em ferrovias, rodovias e aéreas e auxiliares, aluguel de veículos, agências de viagens, serviços culturais, desportivos e de lazer.

A publicação detalha dois métodos de aferição do impacto da atividade turística, a Matriz Insumo-Produto adotada pela Embratur nos anos 1990 e a Conta Satélite do Turismo (CST) desenvolvido pela OMT, como instrumentos de identificação dos segmentos e atores envolvidos. A primeira metodologia identificou 50 atividades relacionadas direta ou indiretamente ao turismo. A segunda procura abranger os setores econômicos que não se encaixam em indústrias nos Sistemas de Contas Nacionais. A CST foi criada para mensurar os impactos do turismo estatisticamente. Dados como gastos de pessoas físicas e jurídicas e o nível de empregos nas empresas são levantados neste método. Foram relacionadas 12 categorias de atividades do turismo.

O documento tem a intenção de diferenciar cadeia produtiva, arranjos produtivos e *clusters* sugerindo que estes dois últimos seriam conceitos relacionados ao primeiro. A partir dos conceitos generalistas de cadeia produtiva do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) em que ressaltam a articulação de atividades relacionadas no processo elabora-se a definição de cadeia específica para o turismo. Seria, portanto, esta interação de atividades voltadas ao turismo desde infraestrutura até o fator de estímulo ao

turista a viajar. Nota-se a importância dada ao aspecto econômico que reforça o termo “cadeia produtiva”.

Com o apoio do conceito de *cluster* desenvolvido por Porter em que salienta a necessidade de unidades geográficas para possibilitar a competitividade das empresas optou-se por apresentar a visão da OMT da definição. Em relação ao conceito de cadeia produtiva, o termo *cluster* se demonstra mais amplo no sentido do planejamento, pois considera o território, o turista e a oferta, não dando tanta ênfase ao aspecto econômico. Complementa-se com a contribuição do Sebrae que defende a identidade coletiva, a participação das empresas e da comunidade. Embora este último elemento seja essencial ao desenvolvimento do turismo, em diversos modelos não chega sequer a ser citado.

O conceito de Arranjo Produtivo Local baseado nos estudos da Universidade Federal do Rio de Janeiro utilizado pelo Ministério do Desenvolvimento tem características semelhantes ao *cluster* excetuando a questão da competitividade. Desta maneira, o arranjo produtivo é uma aglomeração de empresas que atuam em uma mesma atividade produtiva em convergência de objetivos buscando o desenvolvimento econômico e social.

Observou-se que esta distinção entre estes três conceitos é simplória, porém, entende-se que não era o propósito do material aprofundar a questão. Apesar de se reconhecer estas diferenças, elegeu-se o conceito de cadeia produtiva para tratar o turismo ficando explícito o enfoque econômico e a desconsideração da participação comunitária neste processo. Esta escolha parece contraditória no sentido em que se propõe discutir estes três conceitos e opta-se por aquele mais restrito em um contexto que já se pensava em sustentabilidade. Compreende-se que esta publicação data de 2005 e que muitas posturas já foram revistas. Considerando que esta visão é a do Governo entende-se que na figura do Ministério de Turismo as políticas públicas de turismo seguem esta lógica afastando-se da premissa do Programa de Regionalização do Turismo de integração e participação social e inclusão principalmente no que se refere ao âmbito regional.

A partir desta escolha, apresentam-se modelos de cadeias produtivas do turismo que abordam as atividades relacionadas ao turismo de forma sistêmica desconsiderando seus encadeamentos. O modelo desenvolvido pelo

Banco do Nordeste em 1988 define que a cadeia turística seria um agrupamento de empresas que comercializam produtos e serviços turísticos competitivos estruturados por uma rede de provedores. As empresas integrantes desta aglomeração, segundo este modelo, podem ser divididas em líderes, provedoras de serviços e de infraestrutura de apoio.

Os dois primeiros tipos estão diretamente ligados ao público-alvo, ou seja, o turista e o terceiro forneceria a base para o destino. Para ilustrar este modelo, no documento há um esquema em que foi denominado como *cluster* embora tenha sido inicialmente enunciado como cadeia produtiva. Na ilustração não se identificam os elos entre os atores envolvidos reforçando que não se trata de um *cluster*.

O modelo adotado pelo Sebrae também estabelece três grupos de empresas relacionados a compra, acesso e consumo do produto ou serviço turístico. Apesar de haver um grupo específico para compra, não há elementos relacionados a atividades de promoção e marketing. Já o modelo elaborado pela Confederação Nacional da Indústria coloca o turista no centro do sistema enfatizando a figura do sujeito consumidor e vinculando todos os agentes envolvidos direta ou indiretamente. Nestes três modelos não fica clara a participação da comunidade e não há evidências de elos entre os atores como propõe um *cluster*.

Por fim, expõe-se o modelo desenvolvido em parceria entre o Senac e o Governo de Minas Gerais na década de 1990 para o destino “Terras Altas da Mantiqueira”. Previamente foi realizado um diagnóstico para levantar a infraestrutura e os impactos do turismo na região. Foram identificados seis eixos da Cadeia Produtiva: atrativos, transportes, hospedagem, alimentação, serviços de apoio e comercialização. Este modelo se propõe a evidenciar a relação de interdependência e complementariedade entre eles. Sugere ainda que pode ser utilizado para planejamento de políticas públicas para o turismo. Também já serviu de base para a criação de “circuitos turísticos” de um conjunto de municípios da região com afinidades culturais, sociais e econômicas.

Há uma intenção em identificar os elos da “cadeia produtiva” do turismo. Os atrativos, na concepção deste modelo, é um dos mais importantes da cadeia produtiva, pois é responsável pelo deslocamento do turista. Podem

ser divididos em atrativos naturais, histórico-culturais, manifestações e uso tradicionais e populares, realizações técnicas, científicas e artísticas, negócios, eventos e acontecimentos programados e lazer e entretenimento.

Os transportes são essenciais para que o turismo aconteça, pois é esta possibilidade de acessibilidade ao destino e de mobilidade no local que permite o turista a desfrutar dos atrativos turísticos. Podem ser terrestres, aéreos ou aquaviários. A hospedagem é elemento incondicional, pois para haver turismo deve haver pernoite e existem três categorias: estabelecimentos hoteleiros oficialmente classificados, não classificados e extra-hoteleiros. A alimentação é um meio de valorização da cultura local e possibilita o desenvolvimento da região.

Os serviços de apoio turístico são aqueles direcionados primeiramente a comunidade e existem independentemente do turismo, mas o estruturam e atendem os turistas. São sete categorias: sistema de informação turística, de comunicação, de segurança, médico-hospitalar, educacional, comércio e outros. A comercialização é o momento e os atores responsáveis por “vender” os produtos e serviços turísticos que se podem ser oferecidos em pacotes por agências de viagens e operadoras ou estimulados por campanhas de divulgação e marketing.

Outro material relacionado ao Programa de Regionalização é o “Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Regional: Relatório Brasil”. O Estudo se propôs a auxiliar o processo de gestão das ações para o turismo no Brasil. Como o próprio título demonstra, foi acompanhada a evolução de 13 dimensões e gerados índices de competitividade nos 65 destinos. Este publicação foi atualizada anualmente, exceto em 2012, até o ano de 2013. Este trabalho foi lançado pelo Ministério do Turismo, em parceria com o Sebrae e encomendado pela FGV. Foram avaliados os 65 destinos em mais de 60 variáveis. Em suas etapas foram aplicados questionários com mais de 600 perguntas para analisar os índices de competitividade e verificar a evolução dos municípios. Ao longo de suas etapas, a metodologia foi sendo adequada e as variáveis adaptadas.

O Estudo considera competitividade “a capacidade crescente de gerar negócios nas atividades econômicas relacionadas com o setor de turismo de forma sustentável, proporcionando ao turista uma experiência positiva”

(BRASIL, 2009a, p. 51). A metodologia utilizada teve foco em indicadores de eficiência sendo a de capacidades dinâmicas que consiste na habilidade de adequar os recursos internos e externos e competências de acordo com as transformações da realidade e a RBV que busca vantagens competitivas baseadas em recursos internos, competências e estrutura. “Neste tipo de análise, avaliam-se as características estruturais de um país ou de uma região, por exemplo, a fim de prover subsídios para o planejamento estratégico e de mensurar a capacidade de geração de resultados” (BRASIL, 2009a, p. 29).

Pela ótica das teorias dos recursos (RBV) e das capacidades dinâmicas, o turismo é um segmento econômico plenamente capaz de beneficiar-se dessa combinação estratégica de recursos, da geração de novos produtos e da adoção de processos de inovação. Isso porque a maneira de se explorar a vantagem competitiva é compreendê-la na qualidade de um fator interno e heterogêneo (como explicado pela teoria RBV) e, ao mesmo tempo, sensível ao aspecto dinâmico do mercado para sua renovação e aprimoramento, segundo a teoria das capacidades dinâmicas (BRASIL, 2009a, p.30).

As treze dimensões consideradas foram a infraestrutura geral, o acesso, os serviços e equipamentos turísticos, os atrativos turísticos, marketing e promoção do destino, as políticas públicas, cooperação regional, monitoramento, a economia local, a capacidade empresarial e os aspectos sociais, ambientais e culturais que foram transformados indicadores extraídos da realidade. A construção de índices de competitividade ponderou variáveis que possibilitavam a verificação de capacidades que qualificam o destino como competitivo. Foram utilizadas pontuação e fórmulas baseadas nestas dimensões e variáveis que resultaram nas contribuições para o índice global de competitividade (BRASIL, 2009a).

Os resultados consolidados apresentados na edições foram baseados na pontuação alcançada e contemplaram a soma ponderada das treze dimensões relevantes para a competitividade do turismo. Os níveis de competitividade variam de 1) “deficiência em relação a determinada dimensão”, 2) “ainda evidencia condição inadequada para a competitividade de um destino”, 3) “situação regularmente satisfatória”, 4) “condições adequadas para a atividade turística considerando o padrão mínimo de qualidade” até 5) “melhor posicionamento que um destino pode alcançar”. Os destinos não precisam atingir os níveis mais altos para serem considerados competitivos. Os

resultados foram comparados com os anteriores a fim de analisar a evolução das localidades consideradas (BRASIL, 2009).

Na segunda edição do Plano Nacional de Turismo foi estabelecida a meta de estruturação de 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional. No segundo Salão de Turismo, em 2006, foram apresentados 87 roteiros constando estes destinos identificados por meio de estudos relacionados. A proposta de roteiros integrados estimula nas regiões a integração dos destinos com vocações territoriais comuns de maneira a se complementarem mutuamente estruturando um roteiro único e mais atrativo com auxílio da gestão descentralizada (BRASIL, 2009).

Em 2004 foi realizado o primeiro mapeamento para identificar as regiões turísticas, resultando em 219 regiões o que abrangia 3203 municípios, em 2006, 200 regiões e 3819 municípios, em 2009, 276 regiões e 3635 municípios, este mapeamento foi revisto. Posteriormente, baseado no Plano Nacional de 2007/2010, o Ministério do Turismo desenvolveu o projeto “Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional” em que tais destinos são capazes de atrair turistas para seu entorno por sua infraestrutura e atrativos induzindo o desenvolvimento regional e estimulando a economia local (BRASIL, 2009a).

Como forma de viabilizar e executar, sob a visão do Governo, o Programa de Regionalização criou-se o Salão do Turismo. Passou a ocorrer anualmente em São Paulo, com duração média de 5 dias, e sua primeira edição foi em 2005. O objetivo do evento foi aumentar o fluxo doméstico de turistas, oferecendo espaço de venda de produtos e serviços turísticos. Os representantes dos órgãos estaduais das Unidades da Federação e dos órgãos municipais de turismo são responsáveis por apresentar opções de roteiros e destinos no principal módulo de atividades do evento, a Feira de Roteiros. O Salão é uma oportunidade de promoção e comercialização dos roteiros turísticos nacionais. No entanto, a comercialização somente foi efetiva na segunda edição, mas mesmo assim ainda restrita a pacotes turísticos. Somente em 2008 passou a ser possível adquirir outros produtos e serviços turísticos (BRASIL, 2011a).

Este evento é estruturado por módulos de atividades como a Feira de Roteiros, Rodada de Negócios, Vitrine Brasil que se destina a apresentar



artesanato, agricultura familiar, joias, moda, gastronomia e manifestações artísticas, há também o Núcleo de Conhecimento que se utiliza de palestras, mesas de debates, oficinas e fóruns para intercâmbio de experiências profissionais e lançamento de livros; Missões Promocionais que engloba a Caravanas Brasil e *Press Trips*; Áreas de Comercialização e estandes institucionais. São expostos roteiros inéditos. As Organizações não-governamentais, iniciativa privada e governo participam do evento, além do público em geral (BRASIL, 2011a).

Em 2011, no sexto Salão de Turismo, foi realizada uma pesquisa com o público que atendeu ao evento para estimar a quantidade e o perfil das pessoas. Neste ano o público foi de 116,8 mil contra 109,6 mil do ano anterior. Foram consultados visitantes e expositores entre institucionais e da iniciativa privada. Constatou-se que para a maioria dos visitantes e expositores, o evento atendeu total ou parcialmente as expectativas com intenção de participar de futuras edições e grande parte já havia participado anteriormente.

### **3.2.2.1 O Programa de Regionalização do Turismo no Distrito Federal**

A região onde o Distrito Federal está localizado foi descoberta por Varnhgen, historiador e diplomata, que sugeriu para sede da Monarquia em virtude dos recursos naturais e da situação geográfica havendo sucessivas missões posteriores (VITOR, 1980). O povoamento da região centro-oeste se deu em função da interiorização dos Bandeirantes e Entradas em busca de ouro no século XVIII. De maneira descontínua, foram sendo feitas expedições e ocupações por estas rotas traçadas inicialmente que foram registrados em cartografia elementar para posterior retorno. Foi o caso de Bartolomeu Bueno a região de Goias e de Anhanguera e, posteriormente, a ocupação com a projeção ferroviária. (VITOR, 1980).

A ocupação populacional da área do Distrito Federal correspondente a 956.246 km<sup>2</sup>, 22% do território nacional ocorreu, inicialmente, de maneira descontínua e em pequenos contingentes. A explosão demográfica somente veio com promessa de construção de Brasília, após a década de 1950,

aumentando com o início da obra da nova sede do Governo Federal. (VITOR, 1980). O povoamento regional sucedeu de forma desordenada e intensa conforme a evolução dos dados do IBGE:

[...] em julho de 1957, moravam nas terras do DF perto de 12700 pessoas, incluindo crianças [...] esse número, nos oito meses seguintes, se elevou para um total de 28.804. [...] em maio de 1959, se elevaria para 64.314, atingindo 141.747, no momento da inauguração oficial. [...] multiplicando-se de maneira a atingir em 1980, a cifra, verdadeiramente inacreditável, de cerca de 1.800.00 (IBGE, 1980).

O Distrito Federal é uma das 27 unidades da Federação, com uma área de aproximadamente 5.800,000 km<sup>2</sup>, sendo a menor UF brasileira. Apresenta forma de retângulo situado entre os paralelos 15° 30' ao Norte e 16° 03' 06" ao Sul. Seus limites se estendem por 16500km de uma fronteira a outra. Limita-se a Leste pelo rio Preto e a Oeste pelo rio Descoberto. (IBGE, 2006). A mudança da capital nacional para o centro do país foi idealizada pelo presidente Juscelino Kubitschek em 1956. Abriga a capital do país, Brasília, e a sede do Governo do DF. A capital foi planejada por Lucio Costa e Oscar Niemeyer. Está localizado na região Centro-Oeste Brasil conforme Figura 3.8:



**Figura 3.8:** Localização do Distrito Federal no Brasil  
**Fonte:** Adaptado de IBGE (2013).

Brasília é a terceira capital do Brasil estando localizada no Planalto Central do Oeste, formada quase em sua totalidade em território goiano com

alienação de terras dos municípios de Planaltina, Luziânia, Cristalina e Padre Miguel e do município mineiro de Unaí. (VITOR, 1980).

A construção de Brasília é a ocasião para que aconteça um novo pacto territorial [...] Ela se inscreve em um movimento bem mais amplo, o da modernização de um país, cujo território devia se equipar de um modo adequado à enorme mudança programada. Equipam-se alguns pontos privilegiados do território, mediante uma obra consciente de renovação urbana e o próprio território como um todo chamado a ter mais fluidez. A passagem, no processo de evolução do capitalismo, de um nível para o outro exige esses dois esforços conjugados. A nova dimensão do capitalismo reclamava, também, um Estado mais moderno, territorialmente mais capaz de ser onipresente [...] Brasília justifica os grandes investimentos em infraestrutura, que encurtam o tempo das informações e das viagens, e avantajam as atividades mais famintas de espaço. Estas, coincidem com os monopólios e os oligopólios, nacionais ou multinacionais, estendem a sua área de mercado que, em muitos casos, confundir-se-á com os próprios limites geográficos, facilitando a concentração econômica e espacial [...] (SANTOS, 2007, p.130).

O DF está dividido em 31 regiões administrativas conforme Quadro 3.3:

**QUADRO 3.3:** Relação das 31 Regiões Administrativas do Distrito Federal

<b>nº</b>	<b>RA</b>
<b>I</b>	Brasília
<b>II</b>	Gama
<b>III</b>	Taguatinga
<b>IV</b>	Brazlândia
<b>V</b>	Sobradinho
<b>VI</b>	Planaltina
<b>VII</b>	Paranoá
<b>VIII</b>	Núcleo Bandeirante
<b>IX</b>	Ceilândia
<b>X</b>	Guará
<b>XI</b>	Cruzeiro
<b>XII</b>	Samambaia
<b>XIII</b>	Santa Maria
<b>XIV</b>	São Sebastião
<b>XV</b>	Recanto das Emas
<b>XVI</b>	Lago Sul
<b>XVII</b>	Riacho Fundo I
<b>XVIII</b>	Lago Norte
<b>XIX</b>	Candangolândia
<b>XX</b>	Águas Claras
<b>XXI</b>	Riacho Fundo I
<b>XXII</b>	Sudoeste/Octogonal
<b>XXIII</b>	Varjão
<b>XXIV</b>	ParkWay
<b>XXV</b>	Setor Complementar de Indústria e Abastecimento – SCIA

<b>XXVI</b>	Sobradinho II
<b>XXVII</b>	Jardim Botânico
<b>XXIX</b>	Setor de Indústria e Abastecimento – SAI
<b>XXX</b>	Vicente Pires
<b>XXXI</b>	Fercal

Fonte: Secretaria de Turismo do Distrito Federal, 2013

O DF está localizado no Planalto Central, apresentando relevo composto por planaltos, planícies e várzeas, sua vegetação é o cerrado e é banhado pelos afluentes dos rios: Maranhão, afluente do Rio Tocantins, Rio Preto, afluente do Rio São Francisco, Rio São Bartolomeu e Descoberto, afluentes do Rio Paraná.

Os dados de 2009 do IBGE apontam que a densidade média é de aproximadamente 410 habitantes por km e o crescimento demográfico em torno de 2,80%/ano. Apresenta alta taxa de urbanização, acima de 90%, praticamente toda a população tem acesso a água e esgoto e as taxas de mortalidade infantil e de analfabetismo são baixas em relação ao restante do país.

Conforme estabelecido na Constituição do Brasil de 1988, a política e a administração do Distrito Federal distinguem-se das demais unidades da federação. Além disso, é regido por lei orgânica, acumula competências legislativas reservadas aos estados e municípios sendo exercidas pela Câmara legislativa (SETUR-DF, 2013).

De acordo com o Ministério da Indústria e Comércio, a economia do DF é baseada na pecuária, agricultura indústria alimentícia, pesqueira, extrativistas, de transformação, produção e distribuição elétrica e de gás, indústria de transporte e imobiliária, comércio e serviço.

A capital Brasília é um destino indutor e está incluída em 4 “Roteiros do Brasil: 87 Belos Motivos para viajar pelo Brasil” do Centro-Oeste segundo a edição de 2009:

- 1) Roteiro Brasília Patrimônio Cultural da Humanidade que abrange Brasília (DF) e o Lago Sul (DF) (BRASIL, 2009b, p.64);
- 2) Roteiro Brasília/Bonito/Pantanal - Os encantos do Brasil Central que envolve Brasília (DF), Lago Sul (DF), Campo Grande (MS), Bonito (MS), Miranda (MS), Aquidauana (MS) e Corumbá (MS) (BRASIL, 2009b, p.65);

- 3) Roteiro Cívico que passa por Sobradinho (DF), Brasília (DF), Lago Sul (DF), Núcleo Bandeirante (DF) e Gama (DF) (BRASIL, 2009b, p.66); e
- 4) Roteiro Viva Chapada que contempla a cidade de Brasília (DF), Alto Paraíso (GO) e Cavalcante (GO) (BRASIL, 2009b, p.68).

Já na versão “Roteiros do Brasil: 94 Belos Motivos para viajar pelo Brasil” do Centro-Oeste na edição de 2011 os roteiros foram reduzidos para 3, o Roteiro Viva Chapada não contempla mais Brasília e o Roteiro Brasília/Bonito/Pantanal sofreu algumas modificações e passou a ser uma rota:

- 1) Roteiro Cívico: Sobradinho (DF), Brasília (DF), Lago Sul (DF), Núcleo Bandeirante (DF) e Gama (DF) (BRASIL, 2011b, p.118);
- 2) Roteiro Brasília e Pirenópolis – Um Contraste entre o Contemporâneo e a Cultura Tradicional do Brasil Central: Brasília (DF) e Pirenópolis (GO) (BRASIL, 2011b, p.120);
- 3) Roteiro Arquitetônico: Brasília (DF), Lago Sul (DF), Núcleo Bandeirante (DF) e Gama (DF) (BRASIL, 2011b, p.122); e
- 4) Rota Pantanal/Bonito/Brasília: Brasília (DF), Lago Sul (DF), Campo Grande (MS), Jardim (MS), Bonito (MS), Miranda (MS) e Corumbá (MS) (BRASIL, 2011b, p.134).

O Observatório de Turismo do DF foi implantado no início de 2011 pela Universidade de Brasília e encomendado pela Secretaria de Turismo como uma ferramenta para possibilitar o planejamento do turismo no DF. Dentre as ações realizadas pelo Projeto estão o inventário da oferta turística, recomendado pela Organização Mundial do Turismo como um dos primeiros passos para se desenvolver o turismo no país. Têm-se ainda os estudos setoriais e macro-ambientais bem como a pesquisa de perfil da demanda turística, também importantes para o planejamento do turismo na capital (SETUR-DF, 2013).

### **3.3 O Papel das Teorias na Compreensão do Plano Nacional de Regionalização do Turismo**

Apresentadas as premissas do Governo no que se refere ao Programa de Regionalização bem como os materiais por ele publicados cabe aqui discutir o que se entende por regionalização e seus respectivos esclarecimentos. Neste sentido, regionalização turística implica o entendimento de região.

Fellini (1986) adverte que esta reflexão para o turismo é essencial para identificação das peculiaridades e potencialidades espaciais, culturais, sociais, econômicas e naturais bem como para o planejamento dos espaços para utilização dos atrativos e administração e manutenção de sua qualidade. Bahl (2004) complementa que a delimitação de regiões turísticas é o passo inicial para o desenvolvimento regional, pois permite o reconhecimento e ampliação da oferta turística integrando atrativos de localidades próximas.

Este autor alerta que, no caso brasileiro, as localidades turísticas se situam em áreas municipais devido a divisão política-administrativa do país. Lembra ainda a dificuldade de se delimitar a área de influência destes municípios em função de suas superfícies variáveis.

Corrêa (1986) explica que o conceito de região está associado a diferenciação de áreas e no caso das regiões turísticas seriam definidas a partir de elementos previamente existentes resultando em áreas caracterizadas pela uniformidade de seus elementos, mas diferenciada das demais. A região turística abrange, portanto, a interação de elementos naturais e intervenção humana.

Ablas (1991) traz um conceito econômico ao termo região quando menciona que se trata de uma delimitação geográfica de um território referente a polarização que implica homogeneidade das áreas para definição das fronteiras regionais. As atividades desenvolvidas em determinada região considerada caracteriza a economia regional. Boullón (1991) explana que os indicadores econômicos similares definem uma região sob o ponto de vista econômico. Porém, lembra que na teoria do desenvolvimento regional pode haver esta semelhança entre os índices, mas não necessariamente continuidade espacial de homogeneidade física.

Santos (2007) chama a atenção para a questão de que um ente regional não resume a um agrupamento de municípios, mas implica, necessariamente, conflitos e rede de solidariedades. Desta forma, deve haver o poder legislativo regional nas câmaras municipais enquanto que ao município caberia as competências referentes a manutenção das relações com seus cidadãos. Ressalta também a separação de funções, prefeitos e vereadores, por exemplo, e que as figuras sejam eleitas especificamente para este fim para que, de fato, se cumpram as novas atividades.

Faltam às regiões câmaras representativas regionais, cuja tarefa essencial seria a de propor os modos próprios de regulação da vida regional, que é cada vez mais diferente dos demais subespaços. Graças à amplitude das trocas e dos circuitos de cooperação, essa vida regional deve, cada vez menos, o seu dinamismo à interferência do Estado Federado a que se liga. Não seriam, apenas, as regiões metropolitanas a merecer as regalias de um nível próprio de governo, mas todos os subespaços regionais. Resta, sem dúvida, a questão da delimitação geográfica, da delimitação das competências e da natureza desse poder regional. Mas aceito o princípio, os critérios para a sua implementação seriam encontrados a partir da própria realidade socioeconômica-territorial do país e da natureza, mais abrangente, do regime político instalado, incluindo necessariamente, o alcance da cidadania como instituição (SANTOS, 2007, p. 147 e 148).

Neste sentido, as regiões turísticas devem ter suas atividades planejadas. Este planejamento turístico segundo Beni (2000) está vinculado a superestrutura que integra ações de organização, planejamento estratégico, gestão e operação do turismo. Na superestrutura se processa o Sistema de Turismo em que as decisões relativas ao desenvolvimento do turismo são tomadas pela estrutura oficial pública do setor. Acerenza (1987) também ressalta a responsabilidade da iniciativa pública na organização do turismo.

Neste sentido, Bahl (2004) considera que o planejamento e gestão do turismo devem ser feito por unidades menores como os agrupamentos municipais, pois conhecem sua realidade local, a complexidade, carências e teriam autonomia para estabelecer suas metas de desenvolvimento regional. Dessa forma, caberia ao governo estadual, políticas para os conjuntos regionais do território e aos órgãos municipais, a ordenação turística de base local alinhado ao planejamento regional.

O planejamento adotado desta maneira é importante, pois conforme McIntosh e Gupta (1987) observam, o turismo pressupõe impactos sociais seja pelo uso da terra, pela divisão de trabalho ou sobre a ecologia. A implantação ou expansão do turismo gera ações e instituições para atender as demandas turísticas inserindo ou modificando as dimensões da ecologia da comunidade ocasionando consequências.

O turismo inevitavelmente impacta também na organização do espaço de uma localidade tanto na infraestrutura básica quanto turística. De acordo com Corrêa (1986), a organização espacial reflete as características da produção material e social, do consumo e das relações sociais. Estas características podem evidenciar as similaridades entre os municípios podendo compor um conjunto gerando uma marca de identificação e constituindo um recurso turístico. Bahl (2004) nota que a paisagem das destinações turísticas pode sofrer transformações em função da adequação dos espaços para o turismo e da inserção dos diversos segmentos sociais. Recomenda, assim, a elaboração de planos regionais para evitar os efeitos negativos associados a estas mudanças.

Para compreensão da organização espacial e sua evolução Santos (1992) sugere interpretar a relação dialética entre as quatro categorias analíticas: forma, função, estrutura e processo.

Forma, função, estrutura e processo são quatro termos disjuntivos associados, a empregar segundo um contexto do mundo de todo dia. Tomado individualmente representam apenas realidades parciais, limitadas, do mundo. Considerados em conjunto, porém, relacionados entre si, eles constroem uma base teórica e metodológica a partir da qual pode-se discutir os fenômenos espaciais em totalidade (SANTOS, 1992, p.50).

A primeira é o aspecto visível que constitui um padrão especial. Pode haver formas espaciais de diferentes escalas. As formas identificadas nos destinos podem ser referencial e elementos diversificadores. A segunda pode ser resumida no papel desempenhado pelo objeto criado que apresenta uma forma. A relação entre ambas é direta e indissociável: “uma determinada forma é criada para desempenhar uma ou várias funções. E não existe função sem sua forma correspondente” (SANTOS, 1992, p.50). Este autor ressalta que



estas duas categorias são insuficientes para compreensão da organização social.

O turismo, em sua essência, pode ser um promotor das localidades onde ocorre, obrigando a necessidade do resgate da cultura local, o estímulo a autoestima e valorização dos hábitos e costumes autóctones. A manutenção da autenticidade das localidades é um dos recursos mais promissores para o turismo (BAHL, 2004, p.45).

A terceira é a maneira como os objetos estão organizados e inter-relacionados entre si, é invisível e onde a forma é criada. A quarta é uma ação contínua para alcançar um resultado em um determinado tempo dentro de uma estrutura social e econômica gerando uma transformação em decorrência das contradições internas da sociedade. Os processos devem ser acompanhados para implantação do turismo para garantir a harmonia e equilíbrio.

O turismo, como fenômeno, abrange repercussões espaciais de diversos níveis. O acompanhamento dos elementos baseados na forma, função, estrutura e processo exigirá procedimentos vinculados a inserção de diversos segmentos profissionais para a elaboração de um plano regional, à consulta e incentivo a participação da comunidade, das entidades profissionais e das iniciativas pública e privada das localidades (BAHL, 2004, p. 46).

Corrêa (1986) chama a atenção para a complexidade da organização espacial, pois formas semelhantes podem ter origem de processos e função diferentes. Formas semelhantes com origens diferentes podem surgir em estruturas sociais e econômicas distintas devido a flexibilidade das formas quanto a sua função.

A organização espacial e das redes urbanas evidenciam a complexidade de identificação dos agrupamentos regionais e do desenvolvimento integrado e estratégico do turismo reforçando a necessidade de planos de desenvolvimento regional, defende Bahl (2004). O turismo pode contribuir para o desenvolvimento regional por meio da geração de empregos, edificação e urbanização. Economicamente, este desenvolvimento tem base, segundo Sessa (1983), na teoria dos polos e, de acordo com Perroux (1967) na teoria do conhecimento harmonioso que resulta do efeito dominação tanto internamente por polos de desenvolvimento industrial como internacionalmente

pela transferência de renda dos aglomerados urbanos para as regiões agrícolas. Os efeitos podem ser por aglomeração, derivados da hotelaria que conjuga diversas atividades complementares de uma localidade turística (que pode gerar uma concentração geográfica excessiva, ou de conjugação) oriundos dos transportes que ampliam a oferta e demanda devido a instalação de serviços turísticos que exigem este tipo de serviço ligando a localidade com os centros produtivos do país.

Sessa (1983) diferencia o polo industrial, que apresenta apenas uma unidade motriz que exerce dominação sobre as demais, e o polo turístico que é formado por um conjunto destas unidades representadas pelas hoteleiras que influenciam as outras de caráter colateral, comercial, de entretenimento e desportivas. Desta maneira, a dimensão das empresas nestes dois tipos de polos também se diferencia, sendo naqueles, maiores e nestes, permite presença pequenos e médios empreendimentos. Já o núcleo de desenvolvimento econômico do turismo é a concentração espacial turística que proporciona o acúmulo do fluxo monetário em determinada localidade.

Diferencia também polo urbano e polo turístico. No polo urbano, as ocasiões são suscitadas por um processo interno e no polo turístico, isso se dá externamente aos polos urbanos e industriais podendo superar a atividade base da região. Para Perroux (1967), os processos expansionistas podem ocorrer por interações dos eixos de desenvolvimento entre os polos nas vias de comunicação e nas atividades complexas. A relação entre tais eixos proporciona a formação de polos irradiadores de tráfego em que os níveis das aglomerações ou atividades de trânsito equivalem a natureza e a atividade dos polos terminais ou laterais. Os polos de desenvolvimento aliados aos seus respectivos setores de propagação resultam no que Sessa (1983) denomina de “combinações de conjuntos territoriais” (p. 43) com unidades motrizes ativas e passivas.

O planejamento e a organização do turismo passam pela compreensão da teoria do espaço. Como o turismo depende de atrativos, serviços, localização e acesso, infraestrutura e equipamentos, é necessária a existência de centros urbanos ou turísticos integrados capazes de aglutinar ou dispersar os fluxos turísticos, ilustra Ignarra (1999). Para Bahl (2004), a identificação

destes centros, é essencial para determinar suas áreas de influência e as condições para desenvolvimento dos serviços turísticos.

Os elementos que compõem o espaço abrangem indivíduos, empresas, instituições, meio-ambiente e infraestrutura, elenca Santos (1992). Os indivíduos envolvem os fornecedores e a mão-de-obra. Rodrigues (1997) complementa este elemento incluindo a demanda turística, comunidade receptora e os responsáveis pelo funcionamento de empresas e instituições. As empresas se referem a produção de bens e serviços. As instituições são responsáveis pela elaboração de normas, ordens e legitimações. Correspondem também a superestrutura que regulam o turismo. O meio-ambiente recebe os conjuntos de complexos territoriais que oferecem a base para o trabalho humano. Por fim, a infraestrutura abarca rede de transportes, de comunicação, de água, energia, de abastecimento, de saneamento básico, de coleta de lixo, de esgoto, segurança e saúde. Todos estes elementos não estão distribuídos igualmente pelo território, assegura Bahl (2004), reforçando a necessidade de inventário e planejamento para elaboração de planos regionais para corrigir distorções espaciais.

Para tanto, Bahl (2004) traz a Teoria do Espaço Turístico essencial para identificação dos equipamentos, serviços, infraestrutura, ordenação institucional e privada e delimitação dos espaços geográficos turísticos. Boullón (1991) define que o espaço turístico é resultado da distribuição territorial dos atrativos e da planta turística. Explica que as regiões turísticas não existem por serem descontínuas, mas apresentam diferentes densidades de atrativos pelo território não podendo assim recorrer às técnicas de regionalização para delimitação do espaço turístico, devendo utilizar o método empírico a partir da observação da distribuição e das concentrações de atrativos. Como os atrativos turísticos são pontuais e em concentrações diferentes pelo território, a regionalização acaba considerando áreas que não são turísticas como tal. Sob a visão de Boullón (1991) aqui estaria uma contradição de concepção adotada pelo Ministério do Turismo que recorre a regionalização para delimitação do espaço turístico.

Portanto, Boullón (1991) defende que não existem regiões turísticas e que os componentes do espaço podem ser classificados de acordo com o tamanho e grau em zonas que podem ser divididas em áreas providas de centros

turísticos que podem ser de quatro tipos: centro turístico de distribuição, centro de estadia, centro de escala, centros de excursão. Existem também os complexos turísticos, a unidade turística, os núcleos turísticos, o conjunto turístico e os corredores turísticos.

A zona é considerada por Boullón (1991) como a maior unidade de análise e estruturação do espaço turístico sendo sua delimitação de superfície variável e dependente da distribuição de seus atrativos que devem apresentar pelo menos 20 para ser dividida em áreas e possuir equipamentos, serviços e turísticos bem como rede de transportes e comunicação. A área é oriunda de estrangulamentos que separam naturalmente as zonas e cada uma provida de 10 atrativos contendo infraestrutura de interação dos elementos integrantes, serviços e equipamentos e um centro turístico.

O centro é um aglomerado urbano com atrativos turísticos em seu território ou em seu raio de influência capazes de motivar uma viagem. O centro turístico de distribuição serve de apoio aos atrativos em seu raio de influência devendo oferecer a totalidade dos equipamentos no centro e os de apoio junto ao atrativo. O centro de estadia apresenta apenas um atrativo em que os turistas exploram todos os dias e regressam a cidade e exige uma oferta mais diversificada de equipamentos. Os centros de escala coincidem com os nódulos das redes de transporte e com os pontos de parada, conexões, escalas de longas estradas podendo haver pernoite. Os centros de excursão recebem turistas por um período menor a 24 horas.

Os complexos turísticos são menos comuns em função de exigir atrativos de maior hierarquia, são menores que as zonas e maiores ou iguais aos centros, porém de maior hierarquia podendo ser considerado derivação dos centros de distribuição de ordem superior. Já as unidades turísticas são aglomerações menores de equipamentos de apoio aos atrativos em permanências mais prolongadas em atividades específicas. Os núcleos concentram menos de 10 atrativos de qualquer hierarquia e categoria isolados, ou seja, sem comunicação entre eles. O conjunto é constituído pela conexão dos núcleos por meio de acessos. Os corredores são as vias de acesso que ligam as zonas, áreas, complexos, centros, conjuntos, atrativos, pontos de entrada e mercados emissores, sendo elemento estruturador do espaço turístico podem ser de traslado quando servem apenas para deslocamento ou

de estadia em que há também um centro podendo assumir a forma de cidade linear, de distribuição linear de alojamento e concentrações escalonadas.

Com o auxílio desta teoria, podem ser delineados os agrupamentos e classificados para conhecimento e adequação da realidade dos municípios a fim de aprimorar ou despertar potencialidades. Com uma metodologia diferente o Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores se propôs a fazer este tipo avaliação, mas com a mesma finalidade.

Numa fase posterior ao do estabelecimento dos agrupamentos, pode classificá-los visando-se determinar as condições de cada município e do conjunto, com a intenção de se identificar necessidades de ampliação ou de investimentos em equipamentos, instalações e infraestrutura (BAHL, 2004, p. 61).

Bahl (2004) apesar de trazer a teoria de Boullón (1991) trabalha com o conceito de regiões e assume sua delimitação complexa, mas sugere a análise dos centros para auxiliar na identificação das áreas de influência de forma comparativa entre as localidades. Para tanto, Boudeville menciona três tipos de região. A homogênea, que é determinada por um espaço contínuo e apresenta características de diversas naturezas semelhantes entre suas partes que a constituem. A polarizada se refere a um espaço heterogêneo em que suas partes mantêm mais relações em termos comerciais entre elas e o polo dominante com regiões vizinhas. A região-plano serve de base para o planejamento para uma determinada área.

Para Sessa (1983) o desenvolvimento do turismo em consenso com o desenvolvimento sustentável e regional exige uma política abrangente e racional de organização territorial que proporcione a identificação dos polos turísticos para elaboração do plano de desenvolvimento da região turística e conseqüentemente da zona devendo haver um plano geral para regê-lo envolvendo uma região ou mais. As decisões relativas devem passar necessariamente pelo âmbito governamental além de serem estabelecidos os critérios para seleção das regiões bem como considerados os dados urbanísticos, de organização territorial e econômico.

Alerta ainda para a importância de se localizar os polos nas regiões pré-estabelecidas respeitando esta lógica para expansão turística podendo ordenar prioritariamente as regiões de acordo com a atratividade de fluxos

turísticos e com as necessidades do desenvolvimento regional. Estas exigências deverão primar pelo desenvolvimento de uma região observando a capacidade de inserção no processo de expansão nacional, evitar conflitos entre os estímulos de regiões vizinhas ou centros industriais e pela facilidade de localizar regiões com meios de acesso. Este processo deve ainda valorizar e preservar o recurso natural e cultural considerando o desenvolvimento da oferta e a evolução da demanda. Deve-se respeitar também o desenvolvimento de outras regiões do país, buscar o equilíbrio entre os graus de desenvolvimento entre as regiões, evitar o confronto entre os aspectos espaciais de industrialização e urbanização e evitar o surgimento de excessivas concentrações territoriais.

Neste contexto, planejamento regional do turismo conforme a visão de García Villa (1987) é um meio para transformação da realidade de forma a orientar as ações para alcançar o modelo econômico e o tipo de sociedade desejados por meio de bases para políticas concretas após um determinado período de tempo. Desta maneira, o Plano Nacional deve reconhecer que o turismo é propulsor do desenvolvimento nacional e mais especificamente regional considerando as oportunidades de emprego, geração de divisas e de bem estar da comunidade. Este Plano deve também valorizar o turismo interno.

Sobre este mesmo assunto, Acerenza (1987) defende que devem ser ações conscientes estabelecendo os objetivos, recursos, métodos, técnicas para obtenção dos resultados almejados. Para García Villa (1987), o planejamento do turismo também deve ser assumido pelo governo na figura do órgão nacional de turismo promovendo e orientando desenvolvimento do turismo buscando alcançar os objetivos nacionais por meio de planos nacionais e regionais de turismo. O planejamento regional do turismo procura dinamizar o desenvolvimento econômico e social de uma região por meio do desenvolvimento hierarquizado de polos com apoio de uma infraestrutura comum.

Na visão de Boullón (1991), para o planejamento nacional, deve-se inicialmente definir o âmbito de atuação e os critérios técnicos de divisão territorial das áreas turísticas consideradas para, então, partir para elaboração de planos regionais e setoriais integrados.

Como resultados destes processos de regionalização, aspira-se que a determinação das regiões não sirva apenas como instrumento, para a promoção turística, ou que seja inserida em políticas governamentais em um determinado momento e relegada a um segundo plano após a mudança de governos estaduais e respectivas equipes de trabalho (BAHL, 2004, p. 26).

Beni (2006) descreve a regionalização turística por uma abordagem de desenvolvimento turístico capaz de incrementar o poder de atração da destinação e os benefícios a comunidade e “trata do espaço turístico de maneira flexível, sendo operacionalizada de duas formas: multidestações e destinações múltiplas” (p.125). Complementar a este processo tem-se a *clusterização* da destinação.

As multidestações segundo este mesmo autor, se formam através de parcerias entre destinações pré-existentes para compor corredores, circuitos, rotas e roteiros turísticos competitivos e cooperativos. A destinação múltipla é quando um mesmo espaço oferece produtos ou destinações que atendam diferentes segmentos da demanda turística.

Os corredores turísticos são vias que ligam os espaços onde se encontram os principais atrativos da região que também podem ser utilizadas pelos turistas. Já os circuitos turísticos são um conjunto de vias que permitem o acesso circular aos atrativos possibilitando que o turista não necessite passar duas vezes pelo mesmo lugar. Neste caso, a destinação do turista é o circuito que apresenta um grupo de atrativos ao longo de suas vias, que Beni denomina de “subdestinações” (2006, p.126). Este tipo de circuito possibilita realizar uma visita sequencial aos atrativos interligados entre si.

As rotas turísticas “são um resultado de um trabalho de marketing através do qual se formata um produto turístico composto pelo circuito ou corredor turístico em sua totalidade, por meio da utilização de uma temática comum a toda a sua extensão” (BENI, 2006, p.126). Ou seja, este conceito está ligado a imagem do mercado.

Os roteiros turísticos são o conjunto de informações relativas a viagem como os lugares visitados, tempo de permanência, atrativos visitados em cada local, etc. Os roteiros a serem oferecidos devem estar prontos para comercialização e de acordo com a segmentação adequada ao mercado almejado. Beni (2006) recomenda que as destinações sejam trabalhadas

juntas, pois apresentam maior valor agregado que se percebidas individualmente pelo turista.

Visando compreender como concepções teóricas tão complexas sobre roteiros, roteirização, região podem gerar contradições na implantação do PRT passa-se no capítulo 4, para a análise desta trama, a estudar a implantação do Programa e seu conflitos no DF.



## **4 CONTRADIÇÕES ENCONTRADAS NAS CONCEPÇÕES DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO**

A partir da teoria apresentada e das análises do discurso desenvolvidas com base nas entrevistas e nos documentos oficiais selecionados, buscou-se desvelar as implicações da concepção de regionalização do Programa para sua execução e as consequências de sua implantação no desenvolvimento regional do turismo. Além disso, procurou-se compreender como as contradições encontradas na teoria exposta no PRT influenciaram seu próprio desenvolvimento, eficácia e continuidade do processo de regionalização do turismo no Brasil tomando como estudo de caso a realidade do Distrito Federal.

A técnica de triangulação de dados permite compreender a relação de cada sujeito envolvido no processo. Porém, em função das conexões entre os três, não puderam ser abordados de maneira separada. Procurou-se fazer a relação intra e interdiscurso de forma a atender os objetivos delineados na dissertação.

### **4.1 Discussão da Noção de Regionalização no Processo de Construção do Programa de Regionalização do Turismo na perspectiva dos atores do Distrito Federal**

Diante da análise do estado da arte do PRT, foram elaborados roteiros turísticos que apresentam caráter muito mais mercadológico e despreocupado com as questões regionais. O foco é voltado para questões essencialmente econômicas procurando equilibrar a oferta e a demanda e priorizar a comercialização. A regionalização como concepção de desenvolvimento se propõe mais complexa e envolve os aspectos sociais, culturais, econômicos, políticos de localidades integradas. Não se pode supor que o mercado compreenda essas complexas relações, os elementos identitários, aspectos subjetivos e psicológicos dos sujeitos históricos, da coletividade e do lugar. Evidencia-se, portanto, a diferença entre roteirização e regionalização, tratados

como conceitos únicos pelo PRT sendo um equívoco por parte do SP1, pois sua similitude sucedeu em reducionismo no tratamento do território no processo de planejamento, principalmente se, se pretende tratá-lo como fator de desenvolvimento local, regional e global. A roteirização é de responsabilidade da iniciativa privada embora tenha sido assumida muitas vezes pelo poder público no contexto do Programa.

#### **4.1.1 Processo de Governança induzido pelo Programa de Regionalização do Turismo no Distrito Federal**

Neste contexto, cabe ao Ministério do Turismo com o apoio do Conselho Nacional de Turismo por meio da Câmara Temática de Regionalização definir as diretrizes e estratégias para institucionalização das instâncias de governança no âmbito nacional bem como estimular, apoiar e orientar as Unidades da Federação na institucionalização de suas respectivas instâncias disponibilizando instrumentos necessários para apoiar neste processo. Além de articular parcerias e negociar recursos técnicos, normativos e institucionais com as diferentes esferas do poder público, empresários e organismos internacionais. Compete a ele também produzir e disseminar dados e informações, apoiar as Unidades da Federação na implementação, monitoramento e avaliação dos Módulos Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, em âmbito estadual. Por fim, acompanhar o processo de institucionalização destas instâncias (BRASIL, 2007d).

O Conselho Nacional é constituído por nove Câmaras Temáticas fixas sendo conduzidas pela *iniciativa privada sob a coordenação-geral do trade* e administrativa podendo ser do Ministério do Turismo, dependendo do assunto. O Conselho agrupa as instituições por categoria de atividades para apresentar as respectivas propostas (1ª Ata da Reunião do Condetur, Brasília, 08/06/2010) (grifo nosso).

Avalia-se aqui contradição entre teoria e prática na composição do Conselho que conta apenas com representantes da iniciativa privada e do setor público e conforme constatado nos próprios documentos oficiais e a luz da

teoria deveriam ser tripartite com representantes da comunidade e do terceiro setor. Além disso, a contradição entre a teoria e a prática se estende também ao acompanhamento da implementação dos módulos operacionais, mais especificamente, ao modo como foi instituída, na realidade, reanimada, a instância de governança no Distrito Federal, como visto mais adiante.

As instâncias de governança locais, de acordo com as orientações do Ministério do Turismo, seguem o princípio da descentralização e pressupõem a participação ativa de seus membros. Podem ser estimulados pelo Ministério do Turismo com apoio da Câmara Temática de Regionalização Estadual:

O princípio da descentralização requer da institucionalização das Instâncias de Governança Regionais a formação de um colegiado participativo, base comum das diferentes formas de Instância de Governança. O processo de criação de um colegiado participativo, voltado para a regionalização do turismo, normalmente surge por iniciativa do representante do Órgão Oficial de Turismo do Estado ou do Fórum Estadual de Turismo, por meio da Câmara Temática Estadual de Regionalização do Turismo (BRASIL, 2007g, p.26).

Esta instância, no DF, foi instituída na forma de conselho. Os conselhos, de acordo com o Ministério do Turismo, é uma forma de gestão descentralizada e de ampliar a participação. No DF, conforme o Regimento Interno do Condetur-DF, assumiu a função consultiva:

Conselhos são instrumentos ou mecanismos de gestão que têm por objetivo promover a descentralização administrativa, a ampliação da participação dos diversos atores sociais envolvidos em uma determinada situação ou tema, o exercício da democracia e o desenvolvimento do sentido de comprometimento das pessoas com uma causa definida. Os Conselhos podem ter função deliberativa ou consultiva. (BRASIL, 2007g, p.37).

Na visão de um dos gestores do Ministério do Turismo, a instância pode assumir tanto a função deliberativa quanto consultiva a depender do estágio de desenvolvimento da região. Defende, ainda, que esta figura pode alcançar o papel da implementação, pouco identificado no cenário nacional. O coordenador coloca os Fóruns como espaços de discussão e os Conselhos como agentes de deliberação, ao contrário do que acontece na prática no DF. Como se poderia supor uma atuação mais ativa do Conselho se assume um papel apenas consultivo?

Na verdade assim, a instância, ela é um espaço de discussão do turismo, em alguns casos mais evoluídos ela é até uma executora, que a gente tem algumas instâncias que se tornaram agências de que foram de fato para execução e a gente tem outras que são mais espaço de *deliberação, que são os conselhos municipais, quer dizer, que estão voltados para esta gestão* e os de discussão que são os fóruns. E, isto depende da maturidade de cada território (SP2) (grifo nosso).

O Distrito Federal apresenta outra peculiaridade, pois se assemelha a constituição de um Estado, mas não o é e também não é um município. Portanto, reúne na figura do Condetur-DF as responsabilidades dos 3 âmbitos: Estadual, Regional e Municipal:

Mas...aqui em Brasília, uma das coisas que nós percebemos, inclusive foi até uma ação que o Ministério deu sua contribuição foi a retomada do Condetur, o conselho de desenvolvimento, que é o *Conselho Municipal*, mas na verdade é o *Conselho Estadual*, Brasília tem esta característica diferente. Isto iniciou até com o nosso grupo de estudo 65 destinos turísticos, indutores, né, e que dentro da metodologia do trabalho tinha ação de um grupo, um colegiado para tocar o projeto e dessas discussões chegaram a conclusão de reanimar, de recomeçar os trabalhos do Condetur. Então, assim, a *instância de governança, para mim, em Brasília é o Condetur* (SP2) (grifo nosso).

Os Conselhos, ainda de acordo com o Ministério, funcionam como intermediadores entre a sociedade e o Estado. São, inclusive, previstos em lei que regulamentam o direito a participação devendo ter composição paritária entre representantes do Poder Executivo e da sociedade civil. É preciso atenção a este ponto, pois geralmente, há disparidade de condições de participação entre os membros que representam cada um dos setores. Deve haver representatividade qualitativa dos diferentes agentes locais envolvidos, equilíbrio qualitativo e quantitativo entre 1º, 2º e 3º setores.

[...] as próprias instâncias de governança são representação disto, ela é tripartite, né, ela tem representações da iniciativa privada, do poder público e da sociedade civil organizada que é a composição de uma instância de governança, é este tipo de colegiado, que é o ideal que a nossa orientação indica [...] (SP2).

Além disso, deve haver representatividade dos municípios que fazem parte da região turística bem como a capacitação dos conselheiros com amplo

acesso a informação. Contar ainda com mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo Executivo e fiscalização e controle sobre os atos dos conselheiros. Desta maneira, a participação deveria ser compartilhada desde o nível decisório até a execução das ações referentes a política de desenvolvimento do turismo regional para que, de fato, represente os interesses da coletividade. Conforme as orientações do Ministério do Turismo, para que as atribuições do Conselho sejam cumpridas é preciso continuidade nas propostas dos conselheiros bem como captar recursos para o seu funcionamento. O órgão ainda explicita que este orçamento não deve ser composto apenas por complementações pontuais, mas principalmente dotação específica nos orçamentos públicos (BRASIL, 2007g).

Para a institucionalização das instâncias de governança, o Governo deve estimular ações voltadas para a sensibilização e mobilização para possibilitar comprometimento e assegurar participação abrangente:

[...] o setor público necessita promover algumas atividades, como treinamentos e sensibilização para garantir a eficiência de atuação dos membros, como também a participação do setor privado e das organizações da sociedade civil. (BRASIL, 2007g, p.38)

Conforme identificado nas entrevistas e nas atas de reunião do Condetur, a reativação do Conselho, partiu dos encontros do Grupo Gestor dos 65 destinos indutores. Desta forma, não ficam claros quais foram os critérios para selecionar e envolver os atores integrantes. Além disso, como o Conselho foi reativado desta maneira, os processos de sensibilização e mobilização foram suprimidos.

No Distrito Federal (DF), o Programa de Regionalização do Turismo estimulou a criação do Grupo Gestor do Turismo no DF que, mais tarde, conduziu à reativação do Conselho de Desenvolvimento do Turismo (Condetur), *instância que pressupõem garantir a participação da sociedade* (SC2) (grifo nosso).

Este discurso do SC2 em que explicita que a instância “pressupõe” a participação reforça a maneira como o Conselho foi constituído, não sendo uma iniciativa da própria comunidade. A fala do SR1 explica como se deu este processo:

No Projeto 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, atuamos de forma a mobilizar os atores da *cadeia produtiva do turismo* e mobilizá-los para a constituição do Grupo Gestor do *Destino Indutor Brasília*, responsável pelo acompanhamento e monitoramento do Projeto no âmbito do DF. Como resultados tivemos: 1) O Plano Estratégico de Desenvolvimento do Destino Indutor Brasília, elaborado de forma integrada e partilhada com as 16 entidades membros do Grupo e alinhado ao Planejamento Estratégico da Setur; 2) Intervenção exitosa junto ao Governo Distrital para a reativação do Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal; 3) Instituição da Câmara Temática de Competitividade no Condetur; [...] (informação verbal) (grifo nosso).

Esta fala reforça o fato de que o Conselho foi instituído a partir de uma iniciativa do Ministério do Turismo, o Grupo Gestor. Desta forma, os representantes mobilizados foram aqueles que já participavam deste processo. Além disso, pertenciam apenas a iniciativa privada. Não foram, portanto, identificados os líderes locais ou outros atores relevantes para a realidade regional como consta nas diretrizes do Programa de Regionalização.

#### **4.1.2 Processo de Participação induzido pelo Programa de Regionalização do Turismo no Distrito Federal**

Na 9ª ata de reunião do Conselho, esclarece que os membros, após a reanimação do Condetur, optaram por incorporar o Grupo Gestor dos 65 Destinos como Câmara Temática de Competitividade para suprir a orientação do Ministério de que os membros fossem integrantes do Conselho. Este cenário reforça a inversão da institucionalização da instância de governança no DF. No entanto, representa também que foi estimulada por ação do órgão nacional como sugerem as publicações oficiais e se estabeleceu de alguma forma.

I – Apresentação do MTUR sobre a Câmara de Competitividade. A Coordenadora-Geral de Regionalização do Ministério do Turismo, Ana Clévia Lima, informou que a orientação inicial do Ministério do Turismo era que os *Grupos Gestores dos 65 Destinos Indutores fossem compostos de membros do Conselho Estadual/Municipal e que o caso do DF é atípico porque, no ato de constituição do Grupo Gestor local, o CONDETUR/DF estava inativo*, mas que, desta maneira, deveria ser buscada uma alternativa do Grupo estar vinculado ao Conselho. Felipe Lima lembrou que a sugestão apresentada no ano passado e que havia sido aprovada pelo plenário

era de que o *Grupo Gestor se tornasse a Câmara Temática de Competitividade do Conselho* e que assim os trabalhos vinham sendo realizados desde então. Otávio Neves sugeriu, então, que fosse alterado o Regimento Interno do Condetur/DF para prever a *incorporação definitiva do Grupo Gestor como Câmara de Competitividade*, levando em consideração sua atual composição, que está em desacordo com a composição prevista em Regimento para as Câmaras Temáticas, de apenas 06 membros. A sugestão foi aprovada por unanimidade, e a Comissão de Ética do Conselho irá se reunir para propor a alteração regimental, a ser aprovada na próxima reunião ordinária (9ª Ata da Reunião do Condetur, Brasília, 13 de junho de 2011) (grifo nosso).

Esse processo demonstra que, na realidade, se trata de apenas uma formalização dos atores já existentes no panorama público do DF. Desta maneira, não se propiciou a participação de novos atores na institucionalização da governança local. São, portanto reprodução de ações verticalizadas de participação.

Acerca das orientações sobre a instituição e manutenção do Conselho, o Ministério inclui a participação do cidadão: “criar pré-requisitos mínimos para que o cidadão se torne membro do Conselho, principalmente no que se refere ao entendimento do papel que vai exercer” (BRASIL, 2007g, p.40). Fica claro nesta passagem que a participação deste ator também é considerada, porém o Ministério não oferece orientações a respeito da participação da população local. Além disso, não foram identificados mecanismos para garantir este tipo de participação no regimento do Condetur-DF. Entende-se que é uma opção de cada conselho, porém denota falta de representatividade dos interesses deste segmento. A participação popular pode se dar por meio de audiências públicas. Tanto no caso nacional como no DF são escassas estas oportunidades e não são capazes de construir cidadania.

A partir das reflexões sobre o discurso das entrevistas, das ponderações nos documentos e da análise das pautas do Conselho, observou-se que a participação no processo de regionalização ainda é incipiente não caracterizando um processo de fato, pois se restringe a representação do setor público e privado advindo de uma prática centralizadora no processo de planejamento do destino. Conforme Beni (2006), somente a participação popular é capaz de pressionar tais instituições para efetivas mudanças sociais significativas.

O Secretário ressaltou que a nova estrutura do Conselho é composta de *sessenta e cinco por cento de membros do trade turístico e trinta e cinco por cento do poder público* para que, assim, o Conselho seja, de fato, *representante dos interesses do trade turístico* (1ª Ata da Reunião do Condetur, Brasília, 08/06/2010) (grifo nosso).

A estrutura do Conselho reforça esta contradição entre a teoria que afirma que deve ser tripartite e a prática que envolve apenas o trade turístico e o setor público. Outra contradição é que o Conselho, segundo o PRT, deve atender aos interesses da coletividade e não apenas da iniciativa privada como colocado na primeira reunião do Condetur. O SC1 reconhece que “o papel das instâncias de governança é muito importante para que a participação das diferentes representações organizacionais/institucionais relacionadas ao turismo contribuam para o seu desenvolvimento”. O que incide na crítica desse membro sob um conselho em que apenas estão representados os membros do trade turístico e não haja apenas representatividade de um único setor.

O SR1 que acompanhou o Programa desde a época do PNMT, fez um breve histórico e explicou como se desenvolveu no DF. A implementação se iniciou ainda em 2004, ano de lançamento do Programa, juntamente as demais unidades federativas brasileiras. A primeira ação foi uma oficina participativa com os representantes dos órgãos oficiais de turismo nacional e local, dos setores de turismo das administrações regionais, das associações e do trade local para apresentação das diretrizes e módulos operacionais. Nesta oportunidade, também foi apresentado o mapeamento turístico do território nacional. No Distrito Federal, a delimitação da região turística se deu da seguinte maneira segundo o SR1:

[...] para a escolha das regiões turísticas, se *estabeleceu* como critério principal a inclusão de todas as regiões administrativas do DF, *por mais que algumas delas não tivessem apelo turístico*. Desta forma, o DF foi dividido em 3 (três) regiões turísticas [...] (SR1) (grifo nosso).

Evidencia-se no trecho a contradição entre a teoria e a prática, pois nas diretrizes do Programa, fica claro que o processo deve se dar de forma participativa o que não ocorre de fato.



### 4.1.3 Concepção e Elaboração do Planejamento Estratégico

Segundo o relato do SR1, a escolha das regiões turísticas foi proposta pelo Ministério do Turismo que “apresentou” o mapa, trazendo as regiões delimitadas sem que houvesse o diálogo para alcançar o consenso sobre a decisão.

Denota-se no fragmento: “inclusão de todas as regiões administrativas do DF, por mais que algumas delas não tivessem apelo turístico”, contradição em relação ao que se entende por regionalização, pois as localidades vizinhas não necessariamente precisam possuir este apelo para compor uma região turística. Neste sentido, o desenvolvimento regional parte da cooperação entre as localidades com vocações territoriais comuns, geograficamente próximas e de uma rede de solidariedade para acontecer, o que não se estabeleceu até o momento no DF.

Ao longo do processo, o Distrito Federal sofreu diversas fragmentações, agregações e rearranjos no território para serem considerados no planejamento em relação ao PRT. O SR1 explicou que inicialmente a superfície foi assim distribuída:

**1) Grande Brasília:** Brasília, Lago Sul, Lago Norte, Cruzeiro, Octogonal e Sudoeste; **2) DF Nativo:** Planaltina, Brazlândia, Sobradinho I e II, São Sebastião e Paranoá; e **3) Integração Candanga:** Núcleo Bandeirante, Candangolândia, Gama, Santa Maria, Samambaia, Taguatinga, Águas Claras, Guará I e II, Ceilândia, Park Way, Riacho Fundo I e II, Recanto das Emas e SCIA (SR1).

O posterior rearranjo da localidade, conforme do SR1, contou com a colaboração apenas de alguns representantes da iniciativa privada, podendo configurar contradição entre a teoria e a prática tendo em vista que não houve a participação integral da comunidade envolvida nesta definição de região. Considerar a opinião de todos os atores envolvidos e procurar atender aos interesses de forma consensual é premissa básica para a regionalização constando inclusive nas diretrizes do programa:

No entanto, em análise feita posteriormente, pela SETUR/DF, o MTur e alguns representantes do trade turístico, *chegou-se a conclusão de que o Distrito Federal se constituiria de uma única região turística*

*denominada como Brasília, Patrimônio Cultural da Humanidade (SR) (grifo nosso).*

Esta posição de manter o Distrito Federal como uma região única foi ratificada em 2013, conforme constatado na ata de reunião do Conselho. Observa-se que apesar de se ter conservado a decisão anterior, aparentemente não havia consenso quanto a questão. Denota-se fragmentação da concepção de regionalização, pois prevaleceu a faceta mercadológica para a deliberação, desconsiderando os aspectos socioculturais essenciais ao desenvolvimento regional: “Brasília já é conhecida como um único destino” SR1.

Atenta-se também para o fato de que nesta época o número de regiões administrativas já configuravam trinta e uma conforme dados obtidos do Observatório do Turismo embora na ata conste apenas trinta:

Em seguida passou a palavra para a senhora Meyre France Leão Subsecretária de Estruturação e Diversificação da Oferta Turística, que comentou sobre o Ofício Circular nº 08/2013-MTur referente a regionalização do turismo e sua gestão descentralizada, na qual o Distrito Federal encontra-se em uma situação atípica, o que leva ao questionamento quanto a viabilidade de se remapear o território em mais de uma região turística. Ressaltou que atualmente o Território é subdividido em 30 RAs, que não possuem autonomia política administrativa responsável pela gestão da atividade turística local. Em seguida solicitou que os conselheiros deliberassem se Brasília deve manter uma única região turística com as RAs do DF ou ser subdividida em outras regiões. Com a palavra a senhora Ariádne Bittencourt, Suplente do Secretário-Executivo do CONDETUR/DF *ressaltou que Brasília já é conhecida como um único destino, sendo importante manter este alinhamento (33ª Ata de Reunião Condetur, Brasília, 30/09/2013) (grifo nosso).*

Em função da indefinição da opção de como trabalhar o Distrito Federal, não há um entendimento da metodologia adotada, conforme verificado no discurso do SP3:

Brasília não é um município de pequeno porte com outros municípios homogêneos iguais, é diferente, é muito mais parecido com um município de grande porte com a particularidade de ser Brasília também um Distrito Federal e aí eu tenho aqui ao redor as regiões administrativas, né, que eu tenho que decidir: *eu trabalho como cidade ou eu não trabalho como cidade?* E aí tem que inclusive que se estender a concepção de público que eu quero trabalhar. *Definir qual que é o público que eu quero trabalhar? Para pensar se eu tenho oferta nessas cidades que se enquadra na minha estratégia de*

*posicionamento atual. Se eles vão entrar na minha estratégia de posicionamento futuro ou complementar? (SP3) (grifo nosso).*

Este discurso revela também a dificuldade do SP3 em perceber a regionalização como um processo territorial. Ao tentar explicar a dificuldade de se trabalhar a localidade, recorre ao aspecto mercadológico em detrimento da vocação entre as regiões revelando a fragmentação dos conceitos.

O SP3 alega dificuldade de se trabalhar o Distrito Federal em função de sua peculiaridade territorial. Isto pode ter sido ocasionado devido a desconsideração das diversidades das realidades ocorrendo uma padronização das diretrizes conforme apontado por SR2 e também constatado na Avaliação do Programa feita em 2010: “não consideração da diversidade de condições entre os Estados, acarretando uniformidade de orientações” (BRASIL, 2010a, p.43). Por esta avaliação, as Diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo de 2013 reforçaram o fato de que um dos aspectos a ser considerado ao processo é a inclusão: “entendendo a região como espaço plural e participativo, que amplia as capacidades humanas e institucionais, facilitando as relações políticas, econômicas, sociais e culturais” (BRASIL, 2013a, p.23.)

Por não ter uma identidade, por ter umas características diferentes, isto impacta um pouco no Programa de Regionalização, que, por exemplo, Brasília, é uma região turística só. É o único estado que é assim, é uma só, Brasília RA, Brasília, patrimônio da humanidade é o nome da região turística, e é Brasília com um todo (SP2).

O SP2 compreende o Distrito Federal como sendo uma região única, embora também se refira a localidade como “Brasília”. O coordenador aparenta discordar da disposição do território ao identificar potencialidades de se trabalhar de outra maneira apesar de também se basear na lógica do mercado para redesenhar a região através da segmentação:

Brasília por ter esta questão de ser uma região única, você não consegue dar uma identidade a alguns produtos e a gente vai ter uma dificuldade de se chegar a um produto, a gente vai ter o produto Brasília, mas eu acho que a gente poderia trabalhar de outras formas aqui, eu vejo que a região de Sobradinho, aquela parte ali mais de cima com potencial para o turismo rural até ecoturismo que a gente poderia trabalhar de uma maneira diferente e trabalhar esta parte mais central de cívico e de negócios e eventos. Tem o próprio Lago que poderia ser uma outra região para a gente poder trabalhar um pouco o esporte náutico, mas, enfim... turismo de lazer (SP2).

A partir desse posicionamento, o SP2 alega que o Distrito Federal não possui uma identidade comum e que o Ministério do Turismo forneceu as orientações para a definição da região turística. Identificou-se fragmentação no discurso do SP2 a respeito da regionalização, pois a identidade entre as localidades é importante, mas não é apenas o que determina uma região turística. Pressupõe ainda a cooperação e integração dos territórios e da dinâmica dos sistemas produtivos.

Mas eu acho que se teria que trabalhar um caráter de identidade maior em Brasília e o Programa tem este viés, né. Nesta modificação de composição das regiões turísticas, a gente deu orientação e critérios de quê que é uma região turística, então a região turística, ela tem que possuir no conjunto de seus municípios: oferta turística e aí a gente entende oferta turística como atrativos, serviços e equipamentos e acessibilidade que é acesso, não só acessibilidade, mas acesso. E os municípios devem ter uma identidade comum, né, que os identifique como uma região. Poder ser cultural, histórica, tudo, econômica, né, não sei. Definir identidade é um processo um pouco complexo (SP2)

Entretanto, o S2P, reconhece que o Distrito Federal, além de não apresentar essa identidade, não haveria um *empoderamento* das pessoas no território, imprescindível a regionalização. Esta dificuldade de não conseguir identificar as pessoas no território que fazem parte deste processo é oriunda da constituição da interlocução local que não partiu de um planejamento participativo, como se identificou, na formação das instâncias de governança:

Vejo uma identidade um pouco assim fragmentada e talvez sem um *empoderamento*, quem 'é' mesmo as pessoas do território? A gente tem algumas associações que representam alguns segmentos, mas acho que daria para trabalhar de uma forma mais estratégica sabe? E implementar um pouco este conceito de regionalização mesmo que não é tão forte em Brasília (SP2).

Identificou-se também aspecto contraditório na questão da nomenclatura da região turística. Inclusive o mapa da regionalização também reconhece esta denominação “Brasília: Patrimônio Cultural da Humanidade” (BRASIL, 2009b, p.27). Como a região ultrapassa os limites da RA I – Brasília e engloba todas as demais, caberia intitular esta região turística de “Distrito Federal”, acolhendo, assim, as outras localidades. O SR1 justifica esta

utilização com o argumento de que “Brasília tem um apelo comercial muito maior do que Distrito Federal”. Este discurso reforça a ênfase mercadológica, identificada na fragmentação acima, em detrimento do desenvolvimento regional.

Quanto ao mapa, verifica-se que os critérios para sua elaboração são os limites oficiais como regiões, estados e municípios para definir as regiões turísticas, apesar de no documento constar:

[...] o Programa de Regionalização do Turismo estimula, nas regiões turísticas a integração de destinos com vocações territoriais comuns, *independentemente das fronteiras que os definem*, para que também, intercambiem potencialidades turísticas que os complementem como roteiro turístico (BRASIL, 2009, p.21) (grifo nosso).

O critério adotado na prática, como exposto no comentário acima, revela que a delimitação não foi baseada necessariamente nas “vocações territoriais comuns” como alega o documento. Observa-se a contradição entre a teoria e a prática do PRT, uma vez que, a teoria considera as vocações e, portanto, expõe que as fronteiras oficiais não determinam as características em comum de diferentes regiões para o PRT. A prática, por sua vez, só leva em consideração as fronteiras oficiais, não integrando as similaridades entre diferentes municípios e estados, por exemplo, para a execução da regionalização turística. Não se poderia supor que em nenhum caso, localidades de municípios, estados ou até regiões diferentes não possam apresentar vocações comuns territoriais, ultrapassando as fronteiras oficiais como o próprio documento orienta, reforçando a ideia de que os critérios para delimitação das regiões turísticas não foram baseados nos aspectos identitários. Além disso, algumas regiões turísticas incorporam muitos municípios dificultando trabalhá-la em função das distâncias não só espaciais, territoriais, mas sociais e culturais.

No caso do Distrito Federal, colocaram-se todas as Regiões Administrativas juntas como se todas tivessem vocações territoriais comuns. No entanto, o processo de formação de cada uma, por exemplo, tem sua peculiaridade, influenciando nos aspectos culturais e sociais locais. Ademais, algumas RAs encontram-se desarticuladas turisticamente no sentido de não

haver uma interlocução regional ou não apresentam complementariedade inter-regional para possibilitar a cooperação ou o desenvolvimento conjunto.

Percebe-se também que a elaboração dos roteiros não acompanha esta proposta de regionalização. Enquanto a região turística se atém aos Estados/Distrito Federal, os roteiros extrapolam estas fronteiras oficiais e propõem, em diversos casos, mais de um Estado atuando junto. Os roteiros são uma proposta mercadológica, pautada em segmentação da oferta, para trabalhar o marketing turístico buscando maior atratividade dos produtos em função de opções com destinações conjuntas de estados/regiões diferentes do país. Como a roteirização está desconectada da regionalização proposta, os produtos apresentados não estão, muitas vezes, estruturados e prontos para serem comercializados pelo processo de desenvolvimento endógeno. A região delimitada no Plano inclui todas as Regiões Administrativas, entretanto, os roteiros incluem outros municípios, inclusive de Estados diferentes.

No processo de implantação do PRT, partiu-se para a sua execução. De acordo com a SR1, isso ocorreu em 2006, com oficinas de sensibilização e mobilização no DF. Para a ocasião foram convidados os representantes dos prestadores de serviços turísticos, das entidades de classe e entidades parceiras como o Sebrae, Senac, Brasília Região Convention & Visitors Bureau. Explicou que, para as oficinas, as vinte e nove Regiões Administrativas existentes a época, foram separadas, em função de proximidade, em cinco grupos:

**Grupo I:** Núcleo Bandeirante, Park Way, Candangolândia, SIA, SCIA, Sudoeste, Octogonal e Cruzeiro; **Grupo II:** Riacho Fundo I e II, Santa Maria, Gama, Recanto das Emas; **Grupo III:** Taguatinga, Samambaia, Ceilândia, Águas Claras, Guará I e II; **Grupo IV:** São Sebastião, Itapoã, Paranoá, Jardim Botânico e Varjão; e **Grupo V:** Brasília, Brazlândia, Sobradinho, Planaltina, Lago Sul e Lago Norte (SR1).

Identifica-se contradição entre a teoria e prática ao se tentar sensibilizar e mobilizar os atores da localidade. Uma vez que havia o entendimento de se trabalhar as regiões em conjunto no processo de regionalização, a sensibilização e a mobilização deveriam ocorrer da mesma maneira, para evitar o entendimento de que na prática os grupos atuavam de

forma isolada dos demais, ou até mesmo, causar rejeição à divisão, uma vez que na teoria havia sido adotada a estratégia de não separá-las.

Não fica claro porque se adotou essa configuração. Segundo SR1, foi para nivelar os conhecimentos e sensibilizar para o trabalho participativo. No entanto, estavam presentes apenas representantes do setor público, instituições privadas e associações. Esta posição faria sentido, apesar de não adequada, caso os administradores das RAs estivessem presentes. Embora compreenda-se que as administrações regionais não possuem autonomia administrativa e política, é um contrassenso que não tenham representação na instância de governança, pois seria uma forma de se compartilhar os interesses destas regiões.

Em seguida, realizou-se um Seminário para tratar da comercialização de produtos:

Em agosto de 2006, aconteceu o segundo Seminário, para fins de discussão sobre o *desenvolvimento e a comercialização dos novos produtos turísticos do DF, com foco na segmentação*. Para tanto, foram convidados os prestadores de serviços turísticos, entidades de classe do Setor Turismo e as instituições parceiras (SR1) (grifo nosso).

Conforme observado, foram suprimidas a “institucionalização das instâncias de governança”, a “elaboração” e a “implementação do plano estratégico de desenvolvimento regional”, o “sistema de informação” e até mesmo a “roteirização turística” passando diretamente a “promoção e a comercialização de produtos”.

Ao longo do tempo, ocorreram novas oficinas para discutir o desenvolvimento do turismo no DF, porém com foco essencialmente mercadológico explicitado pela intenção de se fazer por meio da segmentação:

Nessa mesma época ocorreu a segunda etapa da rodada das oficinas, para fins de discussão sobre a proposta de desenvolvimento do turismo no DF *por meio da segmentação*, tendo sido convidados os prestadores de serviços turísticos, os empreendimentos da área rural, empreendimentos de lazer e entretenimento situados à beira do Lago Paranoá, representantes das feiras de artesanato do DF e entidades e/ou instituições do segmento místico/religioso (SR1) (grifo nosso).

Constatou-se, neste período, periodicidade e acompanhamento das ações em que houve sucessivas reuniões e retorno dos participantes para apresentação dos resultados ao longo do processo, embora não tenha havido um planejamento estratégico para o desenvolvimento turístico na localidade. e um enfoque voltado mais para o seu aspecto econômico evidenciando fragmentação em relação ao planejamento: “A terceira etapa da rodada consistiu no retorno dos participantes da primeira, onde foram apresentados os resultados desta e discutidos as propostas de segmentação do turismo para o DF” (SR1). No Seminário seguinte, ainda no mesmo ano, foram validados os resultados nas oficinas:

O terceiro Seminário que aconteceu em outubro ou novembro daquele ano (não sei dizer com precisão, pois já não tenho mais este registro), consistiu na apresentação e validação dos resultados das oficinas, bem como, na apresentação das propostas de *integração das regiões administrativas por intermédio dos segmentos*. Para este foram convidados todos os participantes das oficinas e seminários anteriores (S1R) (grifo nosso).

Quando se fala em integração das regiões por meio de segmentos está, na realidade, se referindo, aos aspectos mercadológico em que se procura atender a demanda em função da oferta turística. Desta maneira evidencia-se a fragmentação do planejamento em que prioriza a faceta econômica do turismo em detrimento do desenvolvimento regional.

Na segunda edição do Salão do Turismo já tínhamos novos produtos a serem apresentados, que eram os sete roteiros turísticos de Brasília formatados com foco na segmentação. Estes eram resultantes da nossa estratégia de integrar as demais regiões administrativas à de Brasília, por intermédio da segmentação. O roteiro Místico/Religioso, por exemplo, integrava Brasília (com seus diversos templos religiosos) à Brazlândia (com o Paraíso na Terra) e Planaltina (com o Vale do Amanhecer) (SR1).

Explicita-se nesta sucessão de fatos, contradição sob a concepção anterior do DF não ser passível de integração regional, pois os esforços estavam voltados para atender o Salão de Turismo, ou seja, a formatação de produtos em detrimento de um processo endógeno.

Depois destas oficinas, iniciou-se um trabalho de mobilização junto às Administrações Regionais para constituírem os seus Conselhos de



Desenvolvimento do Turismo local. Algumas Regionais avançaram nesse sentido, como foi o caso de Brazlândia, Paranoá, Núcleo Bandeirante e Sobradinho (SR1).

O SR1 explicou que a Setur “teve cadeira nos Conselhos que foram instituídos e acompanhou alguns dos projetos que foram iniciados nas localidades”. Identifica-se a inversão dos passos para a regionalização em que se mobilizou os atores para institucionalização das instâncias de governança após já ter se desenvolvido ações no sentido de definir estratégias de delinear a região e de promover e comercializar produtos. Desta maneira, denota-se que não foram considerados todos os atores neste processo decisório. Chama-se atenção ainda para esta questão da constituição de conselhos sendo que se alegou que as administrações regionais não possuíam autonomia política para assumir este papel. Constatou-se, portanto, uma contradição na adoção de posturas conforme conveniência para o momento.

Em ação paralela de ações de mobilização para constituição dos Conselhos nas RAs, a Setur se dedicou ao levantamento de informações no território, segundo o SR1. Entretanto, verificou-se em sua fala que foi realizado um estudo sucinto em função de tempo e recursos escassos podendo ocasionar falta de dados influenciando em um diagnóstico mais preciso sobre a região. É contraditório destinar um orçamento curto para um Programa tão transversal, denso e complexo. Além disso, observou-se outra contradição neste processo, pois foi selecionada uma empresa para realizar o inventário que provavelmente desconhecia a realidade local, por ser de fora da região. Este fato levou ainda ao desvio de servidores da própria secretaria para auxiliar na execução de uma tarefa na qual havia sido contratada uma equipe externa.

*Na época foi feito também um inventário turístico das regiões, em proporções bem menores deste que foi feito para o Observatório do Turismo. Lembro-me que este foi feito com um pequeno recurso financeiro proveniente do Programa de Regionalização do Turismo. E que a Empresa vencedora (de São Paulo) teve que contar com o apoio dos técnicos da Secretaria de Turismo para concluir este trabalho em tão pouco tempo e com tão pouco recurso. Foram levantados, basicamente, os principais atrativos, equipamentos e serviços turísticos das localidades (SR1) (grifo nosso).*

O discurso SR1 demonstra a falta de prioridade dada ao Programa. Isto pode ter ocorrido devido às mudanças políticas. Estas muitas vezes ocorrem

para demonstrar que o novo governo que assume quer propor rupturas ao modelo anterior. O que pode influenciar de maneira positiva ou negativa o processo. O programa pode ter sido entendido como sendo da gestão antecedente, ou até mesmo, estabelecido outras prioridades levando a descontinuidade da política. Não houve, assim, a compreensão da importância do desenvolvimento do turismo para a localidade.

O PRT ficou suscetível às alterações nos quadros de funcionários das administrações regionais influenciando o andamento das ações referentes a sua implantação. Isto pode ter ocorrido devido a falta ou ineficiência dos processos de sensibilização, mobilização e das instâncias de governanças para serem mais ativas e comprometidas. Não haviam mecanismos também, na época, para possibilitar continuidade da política nas próximas gestões:

*Com a mudança de Governo, em 2007, houve uma grande reestruturação dos seus órgãos, momento em que muitas das Administrações Regionais ou quase à totalidade delas tiveram extintas as áreas pertinentes ao Turismo, bem como, a evasão de técnicos que haviam feito parte do processo de implementação do Programa de Regionalização do Turismo, sendo alguns desses multiplicadores do Programa de Municipalização do Turismo, não havendo, portanto, no âmbito dessas Regionais, a continuidade de ações provenientes do PRT (SR1) (grifo nosso).*

Para o SR1, o PRT se propunha a ser uma evolução do PNMT que prepararia território para o novo Programa. Entretanto, a proposta do PRT era supera-lo com todas as suas deficiências e trabalhar as regiões de maneira integrada por meio da descentralização sem procurar diminuir o papel do Estado Nacional como pretendia o primeiro:

*O Programa de Municipalização do Turismo criado pelo Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e executado pela EMBRATUR, tinha um enfoque de planejamento participativo para o desenvolvimento turístico nos municípios, com vistas à descentralização das políticas públicas de turismo. Esta experiência certamente levou o Ministério do Turismo a pensar em uma política nacional de Turismo que tivesse um enfoque ainda mais abrangente, regional. No meu entendimento o PNMT de certa forma preparou o “território” para o PRT atuar, uma vez que, em muitos dos municípios que constituíram as regiões turísticas propostas pelo novo Programa, a comunidade e os atores locais já tinham passado por um processo de mobilização, resultante dos trabalhos realizados pelo PNMT (SR1) (grifo nosso).*

Na fala, acima, do SR1, identificou-se falta de criticidade em relação ao PNMT, pois absorve o discurso do Ministério que assume que o programa obteve sucesso, quando na verdade não houve de fato, e não questiona em relação a consistência da informação distribuída repetidas vezes. Inclusive a gestora ao ponderar o resultado do instrumento declara: “O PNMT se estendeu por aproximadamente 3000 municípios. Nesse contexto, arrisco dizer que uns 10% desses tiveram bons resultados” (informação verbal), sendo, portanto um resultado muito aquém do esperado ficando evidente a contradição em seu discurso.

Devido ao avanço tímido do PNMT não se conseguiu instituir ou fortalecer as governanças locais em muitas realidades. As Diretrizes do PRT, partindo da premissa de envolvimento dos atores, previam a ampla participação do setor público, da iniciativa privada e da sociedade civil como protagonistas do processo de regionalização respeitando a diversidade de opiniões e interesses chegando a um consenso nas decisões.

A partir desta conjuntura, a atuação do órgão oficial de turismo se deu com a participação em projetos do Ministério do Turismo como o “Projeto Rede de Cooperação Técnica para a Roteirização Turística” com o “Projeto Piloto de um roteiro integrado do Centro-Oeste – Brasília à Chapada dos Veadeiros – Uma viagem pelo Coração do Brasil”. Segundo o SR1, este projeto contou com a participação de representantes do Ministério do Turismo, dos órgãos oficiais de Turismo de cada Unidade Federativa da região Centro-Oeste, bem como dos representantes do Sebrae Nacional e das unidades estaduais do Sebrae, Senac, *Conventions Bureaux*, guias de turismo e os agentes do receptivo de cada localidade.

A Secretaria participou também do projeto “Destinos Referências em Segmentos Turísticos” contemplando Brasília como referência em Turismo Cinematográfico, o que resultou na criação da instância de governança “Brasília Film Commission”, com o objetivo de captar produções audiovisuais para a localidade. Evidencia-se na participação neste projeto a exclusão das demais regiões administrativas e restringindo a atuação a apenas Brasília o que vai contra a regionalização proposta para todo o Distrito Federal. Se se propõe a trabalhar a região como um todo, as ações devem ser planejadas em conjunto.

O trecho da ata da 6ª reunião do Condetur reforça o discurso do SR1 que afirmou que o Programa passou por dificuldades em sua execução por falta de verbas destinadas a ele “(...) dificuldades de implementação da Secretaria, do contingenciamento de recursos, das parcerias estabelecidas para obtenção de recursos” (6ª Ata do Condetur, Brasília, 15/09/2010). Em outro trecho, ainda da mesma ata, a Gestora solicita a manutenção do Programa evidenciando a sua descontinuidade: “Jucimar Mattos pediu a palavra e apresentou uma carta a ser enviada ao Ministério do Turismo em prol da manutenção do Programa de Regionalização e pediu apoio dos conselheiros para assinatura e envio da carta” (6ª Ata do Condetur, Brasília, 15/09/2010). Observou-se que houve, inicialmente, uma resistência em relação a esta retomada:

Delfim Almeida destacou a necessidade de, primeiramente, apresentar aos conselheiros o referido Programa e que, desta maneira, não achava pertinente a submissão da carta. Além disso, ele acredita que deveria ser apresentado um manifesto para manutenção de todos os programas do Ministério que sejam importantes, e não apenas de um. Recomendou, ainda, que o pleito fosse submetido à Câmara Temática de Competitividade para análise e deliberação (6ª Ata do Condetur, Brasília, 15/09/2010).

No entanto, logo em seguida, por iniciativa do coordenador da Câmara Temática de Competitividade a carta foi submetida (6ª Ata do Condetur, Brasília, 15/09/2010).

Na ata da reunião seguinte, evidenciou-se que o desenvolvimento do turismo no Distrito Federal ainda está distante do desejado sendo essencial a “parceria entre todas as instituições envolvidas no desenvolvimento do turismo e a necessidade de elaboração de políticas públicas transversais” (7ª Ata do Condetur, Brasília, 02/02/2011). Esta manifestação explicita a necessidade de reforçar o trabalho integrado entre os atores envolvidos e a carência de políticas adequadas para o desenvolvimento do turismo na região.

Devido a esta falta de articulação no Distrito Federal, o Programa de Regionalização também sofre descontinuidade na localidade e as ações referentes a esta política ao invés de serem transversais e integradoras, são pontuais, conforme verificado na fala de uma do SR:

Nossas últimas ações no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo aconteceram: - Na parceria do Encontro Nacional do Turismo, realizado pelo Ministério do Turismo no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, em 2013; - Na participação da Setur/DF na ABAV, onde ocupamos o estande destinado ao artesanato do DF, com a presença de artesãos e artistas locais; - Na participação no 23º Encontro dos Interlocutores Estaduais do PRT, momento em que foram apresentados: o mapa do turismo brasileiro; o Edital do Prêmio Nacional do Turismo; e a 1ª Etapa do Sistema de Informações Gerenciais do PRT e foi entregue o Relatório Brasil 2013, referente ao Estudo do Índice de Competitividade 2013 (SR1).

O SP2, ao ser questionado quanto a regionalização no DF, também reconheceu que não configura ainda, de fato, um processo: “Brasília, no aspecto de gestão, um pouco complicado por ser uma coisa única e aí ela é interpretada... *a gente não vê a regionalização aqui, só algumas ações da Secretaria*”. A apreciação das atas reforça esta constatação uma vez que se verificou que a regionalização foi discutida em apenas cinco ocasiões específicas no período de 2010 a 2013.

Além disto, a SR1 admitiu que é necessário retomar o PRT podendo revelar que houve uma interrupção em seu andamento: “No momento, cientes das diretrizes do Plano Nacional de Turismo 2013-2016 e do Programa de Regionalização do Turismo, a Secretaria de Estado de Turismo fará a retomada das ações pertinentes a esta nova fase do Programa”. Na 6ª Reunião, esta mesma SR1 já havia alertado para a necessidade de manutenção do Programa, sendo preciso recorrer, inclusive, ao Ministério do Turismo para sua retomada, evidenciando sua descontinuidade.

Apesar de na 13ª Ata de Reunião do Condetur constar como resultado: continuidade na implementação do PRT, não foram identificadas nas atas, ações para o planejamento e implementação da regionalização.

Em seguida, o Secretário de Turismo passou à discussão do segundo item da pauta referente à I – Apresentação dos resultados da Setur/DF em 2011 e prioridades elencadas para 2012. Dentre os resultados apresentados: [...] *Continuidade na implementação do Programa de Regionalização do Turismo*; (13ª Ata de Reunião do Condetur, 30/01/2012) (grifo nosso).

Além disso, quando solicitadas as ações referentes à regionalização à Assessoria de Comunicação da Secretaria, foram informadas apenas ações pontuais como participação em eventos ou feiras internacionais. O trecho da

33ª ata reforça esta contradição entre a teoria e a prática em que se afirma que até o momento não se trabalhou a partir de um planejamento estratégico para o desenvolvimento da regionalização na localidade:

Em seguida a senhora Beatriz Guimarães Borges representando a Associação Brasileira de Agências de Turismo Receptivo–ABARE comentou que *é importante pensar na regionalização daqui para frente por meio de um plano estratégico.* (33ª Ata de Reunião do Condetur, Brasília, 30/09/2013) (grifo nosso).

#### **4.1.4 Compreensão dos Conceitos do Programa de Regionalização do Turismo pelos sujeitos**

Esta questão leva a discussão do que os sujeitos entendem por regionalização e roteirização. O Ministério do Turismo, na primeira versão do Programa, é bem abrangente ao se referir aos atores envolvidos no processo. Entretanto, ao delinear os objetivos, enfoca aspectos econômicos visando prioritariamente o mercado:

Implementar o Programa de Regionalização do Turismo é promover a cooperação e a parceria dos segmentos envolvidos: *organizações da sociedade, instâncias de governos, empresários e trabalhadores, instituições de ensino, turistas e comunidade* atuando para atingir os seguintes objetivos: *dar qualidade ao produto turístico, diversificar a oferta, estruturar os destinos, ampliar e qualificar o mercado de trabalho, aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional; ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional; aumentar a taxa de permanência e o gasto médio do turista.* (PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO: DIRETRIZES POLÍTICAS, 2004, p.11) (grifo nosso).

A regionalização como um processo que envolve os aspectos territoriais, sociais e culturais não conseguiria ser atingida por meio de objetivos voltados apenas com uma compreensão econômica em que a localidade/território reduz-se a um produto mercadológico. O produto como algo que pressupõe a relação de consumo não passa necessariamente pela noção de desenvolvimento regional e sim de mercado. Esta concepção inicial pode, inclusive, ter gerado a confusão/percepção entre os conceitos de regionalização e roteirização. Esta sim estabelece a relação de consumo, visa

a formatação de produtos a serem oferecidos, objetiva a competitividade no mercado, a atratividade da oferta e aumento do fluxo turístico. A partir destes objetivos, o Programa pode ter assumido este viés orientando, assim, as ações do Ministério consequentemente influenciando a percepção dos atores envolvidos no processo.

O reflexo disso, percebe-se fragmentação da fala dos gestores no conceito de regionalização. O SC2 entende o Programa como: “(...) um instrumento de facilitação/fomento do desenvolvimento do turismo no Brasil com base na noção de território e sua gestão”. A fragmentação se identifica na redução a apenas ao desenvolvimento do turismo quando na verdade se trata do desenvolvimento regional partindo do turismo como base. Para que, desta maneira, os municípios possam se apoiar mutuamente para possibilitar o desenvolvimento da região.

Verificou-se alienação na fala do SP2 ao afirmar que o PRT possibilitou uma: “construção de base muito sólida”, pois, na realidade, as diretrizes podem até terem sido bem delineadas, mas na prática os dois conceitos passaram a se confundir. A própria forma como os gestores enxergam a regionalização e a condução das ações do Programa ilustram este desvirtuamento da teoria em sua prática.

[...] se trabalhar no território a participação de mais de um município no processo de desenvolvimento e produção turística, o trabalho integrado, complementar, né, que o Programa propõe e propõe no território formado por mais de um município, por isso a gente usa o termo região turística, ele é muito positivo, ele tem uma *base de construção muito sólida, este conceito de regionalização e o conceito do qual o programa foi desenhado, na sua primeira versão (SP2) (grifo nosso).*

No discurso do SP3, observou-se que a fragmentação incide no aspecto mercadológico justificando o trabalho integrado para o aumento do fluxo turístico, conformando muito mais um roteiro do que se aproximando do processo de regionalização. Este pensamento pode ser oriundo dos objetivos iniciais do Programa conforme explicado anteriormente.

Então o que se fez no primeiro momento, ali em 2003, foi criar um programa que ele avançava do Programa de Municipalização pra Regionalização pensando que se os municípios que tinham uma oferta turística ali complementares se eles trabalhassem de forma

articulada que isso ia possibilitar que eles desenvolvessem a atividade, tivessem uma oferta turística que desse mais visibilidade e que levasse o turista para lá (SP3).

O SP3 associa o aspecto identitário a regionalização: “Bom, se a gente tiver entendendo a regionalização como uma consolidação de um território turístico com identidade própria (...)”. Porém, ao se desenvolver o seu discurso, compreende-se que esta identidade está relacionada a identidade do “produto” para promoção do destino configurando novamente a faceta mercadológica. Esta ideia está, portanto, mais ligada ao conceito de roteiro que de regionalização.

Como não se tem clareza na prática destes conceitos, não há como atingir os objetivos estabelecidos no PRT para a regionalização. A concepção de regionalização pode servir de apoio a construção de projetos de roteirização. Entretanto, o SR1 percebe a regionalização como um processo com ampla participação e identifica a integração, e a cooperação, como condição para o desenvolvimento regional:

Entendo a regionalização como um processo que favorece a democracia participativa, uma vez que induz o envolvimento do Setor Público, Privado, Terceiro Setor e a comunidade e promove a integração e cooperação intersetorial destes, de forma a dinamizar o desenvolvimento turístico local. Entendo, também, a regionalização como uma forma de inclusão e fortalecimento de municípios ou Regiões Administrativas (no caso do DF) menos favorecidas pela atividade turística, a qual acontece muitas vezes nas proximidades dos seus territórios, nos grandes polos turísticos (SR1).

Em sua fala evidencia-se a compreensão do aspecto mercadológico da roteirização em contraponto à concepção mais abrangente de regionalização. Refere-se a estruturação da oferta turística para possibilitar sua diversificação para a comercialização, e conseqüentemente, proporcionar maior atratividade para o aumento do fluxo turístico:

E por roteirização entendo como o processo pelo qual se estrutura, organiza e integra a oferta turística de uma região ou país. Ela permite a diversificação desta oferta de forma a tornar o destino mais atrativo o que, conseqüentemente, aumenta o fluxo de visitação turística, a permanência e o gasto médio do turista na localidade, a geração de emprego e renda e a sua competitividade no mercado turístico (SR1).



Contraditoriamente, este conceito de roteirização se assemelha a definição de regionalização de um dos SP3. Este órgão afirma que a roteirização: “(...) confere *realidade* turística aos atrativos que estão dispersos através de sua integração e organização” (BRASIL, 2007h, p. 15). O que o SP1 entende por realidade turística? É só o roteiro? A realidade não envolve o processo de construção de regionalização? Poderia ser entendido como turistificação do atrativo dando uma roupagem comercial?

Esta fala contradiz discurso anterior. O SP1 entende a roteirização turística como uma maneira de organizar e integrar a oferta turística brasileira com a participação comunitária promovendo a “inclusão social e auxiliando na redução das desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 2007h, p.14). A roteirização parte da identificação e da potencialização dos atrativos para que a oferta turística de uma região, segundo o órgão, se torne “mais rentável e comercialmente viável” (BRASIL, 2007h, p.14) que, segundo o Ministério é:

Quando sua organização é capaz de *gerar mais empregos, postos de trabalho e circulação de dinheiro*, dizemos que a oferta torna-se mais rentável. Quando são estudadas as condições para desenvolver o turismo, de modo a aproveitar o potencial dos atrativos turísticos a partir do planejamento da atividade turística, gerando desenvolvimento *econômico* para a região, dizemos que a oferta torna-se comercialmente viável (BRASIL, 2007h, p.15) (grifo nosso).

Embora o PNT explicita a questão da inclusão social e a redução das desigualdades regionais e sociais, o desenvolvimento regional está fragmentado em desenvolvimento econômico, e nos possíveis resultados a serem alcançados como emprego e renda. Não se amplia, na prática, para um contexto que envolva melhorias sociais e culturais como acesso a uma vida cultural diversificada, ao bem-estar social e ampliação qualidade de vida da população como novas experiências com o meio entre outros indicadores:

Ao focalizar um recurso natural ou cultural de uma região, é preciso mostrar o valor turístico de tais recursos e o que significam em termos de desenvolvimento regional e individual, por intermédio da *geração de postos de trabalho, aumento da produção e renda*, e melhoria das condições de vida das famílias (BRASIL, 2007c, p.14).

Neste sentido, mais uma vez confirma que o foco da roteirização é a produção do local para o mercado, pois objetiva a diversificação da oferta turística, a comercialização e competitividade de produtos. A roteirização visa “o aumento do número de turistas que visitam uma região e do seu prazo médio de permanência nos destinos” (BRASIL, 2007h, p.16):

Um dos objetivos do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil é a *diversificação da oferta turística*. Diversificar significa tornar diverso diferente, variado, fazer variar. A roteirização é fundamental para atingir esse objetivo, por *meio da oferta e da aceitação de produtos diferenciados nos mercados nacional e internacional*. A roteirização auxilia o processo de identificação, elaboração e consolidação de novos roteiros turísticos e, além disso, tem como função apontar a necessidade de aumento dos investimentos em projetos já existentes seja na melhoria da estrutura atual, seja na qualificação dos serviços turísticos oferecidos (BRASIL, 2007h, p.15 e 16) (grifo nosso).

Apesar de haver apenas um módulo operacional no PRT destinado à Roteirização, observou-se que os esforços foram dedicados essencialmente a este fim. Resultado disso, é o forte incentivo aos estados, municípios e regiões a elaborarem roteiros para apresentarem nas diversas edições do Salão do Turismo e da revista “Roteiros do Brasil”.

O produto turístico, segundo o módulo operacional 8: Apoio a Promoção e a Comercialização, apresenta um ciclo de vida no mercado sendo dividido em cinco fases. A primeira fase é denominada “Pesquisa e Desenvolvimento”. É o momento da conceptualização, planejamento mercadológico e definição das ações referentes ao produto. A segunda fase é a “Introdução”, ou seja, é a entrada de um produto no mercado considerando seu respectivo segmento. É a ocasião de investimento em infraestrutura, divulgação e distribuição. A terceira fase é o “Crescimento”. O posicionamento do produto vai se consolidando no mercado e é necessário investir em melhorias em sua qualidade e agregar mais valor. Na quarta fase atinge seu auge. É a “Maturidade e Saturação”, o produto está consolidado e se estabiliza no mercado, é preciso inovar para buscar novos segmentos e consumidores. Em geral, apresenta maior duração do ciclo. A última fase é o “Declínio”, a imagem do produto está desgastada sendo preciso modificar sua tendência para permanecer no mercado.

É importante explicar estas fases para que se possa compreender o que ocorreu com os roteiros elaborados pelos estados e municípios sob a motivação do Ministério. Este órgão estimulou a criação de roteiros por parte das regiões turísticas que, embora definidas no mapa da regionalização pelo Ministério, não trabalhavam de forma integrada, e elaboraram os roteiros, muitas vezes, sem seguir as orientações do módulo de roteirização. Desta maneira, o “produto turístico” oferecido não passou, por exemplo, pela primeira fase do ciclo de pesquisa e desenvolvimento, ou seja, não se estudou a fundo as possibilidades da região turística configurando apenas um conjunto de atrativos. Não se definiram ações a serem realizadas para estruturação e promoção dos destinos e aconteceu o que a fala do SR2 definiu como apenas uma tematização de roteiros e inclusive não houve uma participação da iniciativa privada na figura das agências e operadoras para comercializar aquele “produto”. Além disso, como bem lembra o SP2, muitos dos destinos não estavam preparados para receber um fluxo turístico:

E muitos estados não tinham e realmente alguns forçaram a barra e o Ministério assumiu isto na revista para poder é...é...enfim levar, ou pelo menos iniciar este processo, levar o conhecimento do grande público lá no Salão que é realizado lá em São Paulo, que é o maior polo emissivo Brasil (SP2).

O módulo operacional de “Roteirização” explica ainda que a estruturação dos roteiros parte de um planejamento participativo que envolva todos os atores integrantes do processo para que se constitua expressão da coletividade além de gerar comprometimento por parte de cada um:

Como tem caráter participativo, a roteirização deve estimular a integração e o compromisso de todos os protagonistas desse processo, não deixando de desempenhar seu papel de instrumento de inclusão social, resgate e preservação dos valores culturais e ambientais existentes (BRASIL, 2007h, p.16).

Inclusive a Avaliação do PRT realizada em 2010 reconhece que, inicialmente, a iniciativa privada não estava envolvida na estruturação dos roteiros, o que é uma contradição, pois seriam estes atores responsáveis por comercializar e promover estes destinos com o apoio institucional. Denota-se uma falta de integração entre os representantes que pode ser explicada pela

necessidade de demonstrar resultados desta política. Os roteiros podem ter sido entendidos como resultados mais visíveis causando maior impacto na sociedade que, assim, entenderia o como sendo, de fato, executado. A não mobilização de todos os representantes do sistema turístico abreviaria o processo e os roteiros disponibilizados mais prontamente embora as diretrizes reforçassem que “a roteirização deve ter como foco a construção de parcerias, que podem se dar nos níveis municipal, regional, estadual, nacional e internacional, de modo a buscar o aumento das oportunidades de negócios nas regiões turísticas” (BRASIL, 2007h, p.16).

No entanto, não se houve a devida compreensão de que esta postura estaria, na realidade, influenciando a eficácia do PRT, pois estes roteiros constituídos desta forma, poderiam não representar os interesses da coletividade e, conseqüentemente, não atenderiam ao mercado.

O mercado turístico, por sua vez, sem conhecimento do andamento das ações institucionais, pouco contribuiu ou integrou o processo:

No início do Programa, os roteiros foram construídos institucionalmente, sem participação e envolvimento da iniciativa privada. Os Estados buscavam atender à demanda do Programa de apresentar, pelo menos, três roteiros no Salão do Turismo. Com a percepção que esses roteiros institucionais não estavam sendo comercializados pelas operadoras, buscou-se envolver a iniciativa privada na construção deles. De maneira geral, os entrevistados reconhecem que houve um avanço desde o começo do Programa, mas que o tempo ainda é muito curto para a consolidação deles (BRASIL, 2010a, p.45 e 46).

Dessa forma, os roteiros elaborados para serem apresentados como resultados no Salão do Turismo, não foram planejados, não tiveram uma estratégia por trás e não passaram pelas demais etapas do ciclo como entrada no mercado, pois sequer foram, de fato, comercializados. Em consequência disto, não tinham como se consolidar no mercado e como estes roteiros não apresentavam retorno, não houve investimento para que pudessem crescer ou inovar. Nota-se portanto, que as ações do Programa estão desconectadas.

Embora, para fins didáticos, sejam separados os processos de elaboração do produto, estabelecimento do preço, promoção e comercialização (Módulo Operacional 7: Roteirização Turística e Módulo Operacional 8: Promoção e Apoio à Comercialização), essas

etapas devem ser desenvolvidas de maneira integrada, sob pena de que o objetivo final não seja atingido (BRASIL, 2007i, p.33).

O SP2 reconhece que, embora o poder público tenha assumido o papel de estruturação de roteiros, a comercialização de produtos é, na verdade, da iniciativa privada. Ele defende que o Governo deve oferecer o suporte para o seu desenvolvimento, mas não chegar a executá-lo. Devido a esta falta de clareza das responsabilidades de cada ator, o processo de roteirização ficou prejudicado:

Até porque isso não é só um problema do Programa, mas eu acho até de compreensão do papel do poder público de uma atividade econômica, neste caso, do turismo, é muito complexo. A gente, as vezes, *extrapola um papel que acha que é nosso*, quando na verdade não é... Volto de uma maneira resumida falar, *o papel do poder público é criar condições para o ambiente ser produtivo* e a gente tem alguns papéis, regular, dar orientação na regulamentação, no fomento, em alguns casos, na capacitação em outros, mas *a produção é a iniciativa privada*. Então, o quê que aconteceu, por características muito diferentes, algumas regiões não conseguiram fazer realmente produtos e isso foi um ponto fraco do programa (SP2) (grifo nosso).

O desenvolvimento das regiões por meio do turismo exige que os municípios se integrem valorizando a economia local, cultura, os saberes e os fazeres da comunidade e, assim, evitando o escoamento de rendas da região e possibilitando aos municípios se apoiarem mutuamente para o respectivo desenvolvimento. Nessa perspectiva, o foco está no território e na dinâmica local:

Há municípios que apresentam predominantemente algum outro tipo de atividade econômica e é nessa atividade econômica que deve ser focado o seu desenvolvimento. O que se propõe no Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil é que esses municípios participem do planejamento regional e busquem sua agregação no processo de desenvolvimento do turismo, por meio de suas peculiaridades (BRASIL, 2007i, p.28).

No caso, dos roteiros turísticos envolvendo localidades em função de sua proximidade geográfica e semelhança em relação ao potencial turístico, se procura atender o mercado, ou seja, desenvolvendo o turismo como um produto que está disponível no território, o que pode ocasionar a negligência a um maior esforço de formação de redes de cooperação.

O Ministério do Turismo tem responsabilidade pela fragilidade do Programa conforme pôde ser constatado na fala do SP2: “Então, a gente tem o nosso papel também na fragilidade que o Programa teve internamente, a gente não conseguiu dar um instrumento claro que o Ministério possa utilizar”. Isto reflete na forma como os gestores conduzem a política, pois assumem a responsabilidade de determinar as diretrizes e os objetivos das políticas públicas de turismo no Brasil sem um suporte sólido da própria concepção desta política. Aliado a isso, as modificações periódicas de gestão no Ministério do Turismo, em consequência do sistema eleitoral que determina a alternância de poder de 4 em 4 anos impede a continuidade e consequente qualidade das políticas implantadas.

O SP2 consegue perceber e assumir a falha do PRT como algo que afeta o seu desenvolvimento, a sua eficácia e a sua continuidade:

A descontinuidade, ela sempre afeta e influencia e já influenciou a nossa, foi aquilo que eu falei, as mudanças de gestões que nós tivemos aqui, às vezes positivas, às vezes negativas de gestores que não entenderam a importância do Programa e ele ficou um pouco em segundo plano e sofreu com isso, né (SP2).

No trecho do discurso acima, evidencia-se também a vulnerabilidade do instrumento em função da vontade política influenciando, conseqüentemente, a sua continuidade. Inclusive o SP2 afirmou que esta ferramenta quase não se sustentou devido a estas instabilidades políticas: “Teve anos que eu temi muito pela manutenção do Programa, ele sofreu muito risco de acabar por falta de compreensão interna”. Aliado a isso, o próprio Plano Nacional que serve de base para o PRT sofreu interrupção identificada na sequência dos Planos, em que a segunda versão abrange os anos de 2007 a 2010, e a terceira versão já se inicia no ano de 2013.

No período de 2011 a 2012, conforme a fala do SP3, apesar do mesmo grupo político ter se mantido no Governo Federal, a transição no Ministério do Turismo foi mais extensa do que se esperava. A nomeação dos Ministros foi conturbada, pois o primeiro a assumir foi muito contestado neste ano inicial de mandato (2011), os programas deste órgão foram todos interrompidos. Por esta razão, perdeu-se a conexão que vinha se fazendo com os atores do

Programa de Regionalização. Ao final do ano de 2011, assumiu novo Ministro. Esta conjuntura influenciou e estendeu a retomada do Programa.

[...] tendo como desafio não só retomar o Programa de Regionalização porque o Programa de Regionalização, ele “tava”, de certa forma, interrompido desde o final de 2010 quando ele passou por um grande momento de avaliação e... até... retomar é... retomar o Programa em novas bases [...] se mobilizou os territórios novamente a... construir... a atualizar esse recorte das regiões (SP3).

Este trecho do discurso SP3 evidencia a descontinuidade das ações do PRT em função das instabilidades políticas e a falta de mecanismos para assegurar a execução das políticas independente das relações de poder e das disputas políticas partidárias. Neste momento, também, a eficiência do Estado passou a ser discutida a partir do número de pastas, Secretarias e Ministérios. Isto levou a perda por alguns estados de Secretarias de Turismo, por exemplo. O SP3 entende que: “Não precisa ter só uma secretaria só de turismo sempre, mas é importante que se a gente quer ter um protagonismo, a gente tem que ter uma interlocução importante”.

Outra contradição se refere a nomenclatura do Programa. No Plano Nacional de Turismo 2013-2016, o título, “Roteiros do Brasil”, permanece ao contrário da fala dos sujeitos produtores. Enquanto no documento das diretrizes, o subtítulo “Roteiros do Brasil” foi retirado ficando: “Programa de Regionalização do Turismo: Diretrizes”. Isto reflete a falta de integração entre a teoria e a prática. Os sujeitos produtores afirmam que esta denominação havia sido retirada em função da constante confusão entre regionalização e roteirização, como no discurso do SR2 que responsabiliza a forma como as diretrizes estão estruturadas pela a confusão dos conceitos:

E o ‘Roteiros do Brasil’ que era o nome fantasia do Programa saiu também. Hoje em dia é só Programa de Regionalização do Turismo, até porque a gente percebeu... a roteirização, a produção é papel da iniciativa privada, a gente tem papel neste jogo, mas não é chegar até produzir (SP2).

#### **4.1.5 O Monitoramento do Programa de Regionalização do Turismo no Distrito Federal**

No que se refere ao monitoramento do Programa, verificou-se que houve acompanhamento entre os anos de 2008 a 2013, a partir dos “Relatórios de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional”, porém se trata da qualidade internacional dos destinos sendo a competitividade entendida como: “a capacidade crescente de gerar negócios nas atividades econômicas relacionadas ao setor de turismo, de forma sustentável, proporcionando ao turista uma experiência positiva” (BRASIL, 2013, p. 23).

Como pôde ser verificado há fragmentação em relação ao turismo representando sua faceta econômica e visando parcialmente os envolvidos no processo: os turistas, desconsiderando a comunidade local. Este estudo “Índice de Competitividade Nacional, pesquisa com a função de fornecer um retrato detalhado do setor, possibilitando uma intervenção planejada nos municípios estudados” (BRASIL, 2013, p.19) demonstra índices de treze variáveis: infraestrutura geral, acesso, serviços e equipamentos turísticos, atrativos turísticos, marketing e promoção do destino, políticas públicas, cooperação regional, monitoramento, econômica local, capacidade empresarial, aspectos culturais, ambientais e sociais.

Apesar de ter havido este acompanhamento entre 2008 e 2013, se tratava de análise de índice de competitividade do destino indutor consigo mesmo. Questiona-se aqui qual o parâmetro de competitividade se é em relação ao seu próprio processo de “evolução”? A avaliação do Programa em si somente ocorreu após seis anos de sua implantação, no ano de 2010 no documento “Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil - Resumo Executivo”. Esta Avaliação indicou que: “O Programa de Regionalização do Turismo contribuiu para o aumento da qualidade e competitividade das regiões turísticas e os produtos turísticos criados no âmbito do Programa são significativos em qualidade e quantidade” (BRASIL, 2010a, p. 45). No entanto, a regionalização entendida como um processo e não um produto necessita de uma cultura de cooperação e de solidariedade, muito



além da visão de competitividade do mercado capitalista reproduzida no Programa e no modo de fazer de seus responsáveis.

No documento de Avaliação do Programa, inicialmente, foi feito um breve histórico de como se desenvolveu a política no território nacional e uma das questões reveladas foi em relação a dificuldade de se implantar esta política em função da necessidade de mudança de cultura:

*Uma das primeiras iniciativas do Ministério foi realizar oficinas para disseminação da concepção de regionalização e construir um Mapa da Regionalização do Turismo, identificando as regiões turísticas no País. Foi um verdadeiro mutirão para criar as bases das políticas públicas que viriam a ser implementadas. Na verdade, estava implícita uma proposta de mudança de cultura política e administrativa no Brasil. E foi esse um dos principais entraves encontrados para a implementação da regionalização como política pública do governo federal, como se pôde ver mais tarde (BRASIL, 2010a, p.42) (grifo nosso).*

A contradição entre a cultura da participação proposta pelo PRT e o histórico do processo de dirigismo centralizado no Estado Federativo, pôde ser percebida na fala de um dos SP2: “(...) era feito de uma forma um pouco caótica, cada área fazia... cada área tinha um papel e este papel não... e não havia por trás disto uma estratégia maior, uma estratégia comum (...)”. Além disso, indicou que o Programa teve dificuldade para ser incorporado como uma política de governo e por isso abrangente a todo o Ministério: “as outras áreas do Ministério do Turismo enxergavam o Programa como sendo só deste departamento, desta coordenação, quando na verdade ele é um Programa transversal, um programa estruturante dentro do Ministério”. O referido departamento é a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo e Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico.

A mediação pôde ser verificada quando há o reconhecimento de que isto estava influenciando a execução do Programa e que era preciso mudar esta concepção: “para ele se transmitir que é um Programa do Ministério como um todo. Isso que eu falo assim: Parece uma coisa simples como essa, mas são pequenos detalhes assim que a gente se preocupou em mudar” (SP2).

Identificou-se que isso ocorreu no processo e se procurou recuperar a partir da transversalidade do Programa em todo o Ministério para que todas as

áreas incorporassem o política. Esta contradição afeta a continuidade das políticas públicas, pois o Programa era visto como um projeto de uma coordenação e o órgão não se apoderava do processo como um todo dificultando ou até impedindo a execução das ações em função desta desarticulação. Inclusive o SP3, reconheceu esta descontinuidade: “uma política que, claro que com rupturas e descontinuidades, ela continua tendo um fio condutor e que ele passa por um processo de avaliação”. Observa-se a evidente alienação na fala do SP3 em relação ao discurso do SP2 que afirmou que não havia uma estratégia maior por trás das ações do Ministério, o que fica evidenciado quando reconhece que estavam desconectadas e desarticuladas.

O SC1, em posição externa ao Ministério do Turismo, também percebeu esta desarticulação interna como responsável pela descontinuidade e falta de integração dos grupos gestores, afetando, conseqüentemente, a continuidade das ações do Programa.

*É um Programa importante pelo poder de disseminação e mobilização dos diversos atores na base territorial diversificada e plural do turismo brasileiro. No entanto, observa-se um certo desvirtuamento da sua concepção original no sentido de que muitas ações não tiveram continuidade no âmbito de um processo de regionalização, ou seja, organização espacial das regiões turísticas. Os grupos gestores sofreram descontinuidades em razão dos impasses e dilemas institucionais do próprio MTUR (SC1) (grifo nosso).*

O Relatório de Competitividade também sofreu uma interrupção no ano de 2012, pois não foi publicado. Este fato evidencia a descontinuidade do monitoramento podendo influenciar a retroalimentação do processo de planejamento e implantação das ações. Além disso, são utilizados apenas índices quantitativos, e não qualitativos, os quais também não são adequados para acompanhar processos socioculturais da prática turística.

Como se percebe no trecho: “identificou-se evolução em relação à média da pesquisa anterior” (BRASIL, 2009, p.37), apesar de haver breve análises ao final de cada variável, os dados são essencialmente numéricos não refletindo a complexidade da realidade. Compreende-se que os relatórios de competitividade não se propõem a ser uma ferramenta de monitoramento do programa, e sim, da qualidade dos destinos no âmbito internacional, porém são insuficientes para o acompanhamento do processo de regionalização uma vez

que, além de não apurar o desenvolvimento regional, leva em consideração apenas os destinos indutores e não a região como um todo.

Observou-se também que nem sempre são confrontados itens semelhantes de um ano para o outro dificultando a constatação de sua evolução. Há situações em que em um momento específico determinados aspectos são indicados como merecedores de atenção, porém no ano seguinte não expressam como foi a sua evolução.

O avanço em determinadas variáveis justificadas por meio de: “Tendo em vista a chegada de grandes eventos internacionais, como a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos, justifica-se ainda mais atentar para esses fatores.” (BRASIL, 2010b, p.34) pode revelar uma postura mais reativa dos órgãos oficiais em relação ao turismo uma vez que é necessário um estímulo para que se possa avançar em determinadas áreas sendo o desenvolvimento nacional e regional, por si só, insuficientes para motivar a transformação do território e de suas realidades.

No que se refere a evolução das variáveis deste estudo de competitividade, observou-se que o acompanhamento da “Infraestrutura geral” pode não estar sendo empregado de forma adequada na prática em função da recorrência de fatores identificados como sendo necessária atenção. Problemas com fornecimento de energia elétrica, limpeza e conservação urbana, segurança pública e atendimento médico ilustram esta situação.

No caso do índice “Acesso”, essa reincidência se deu nas estruturas rodoviárias e aeroportuárias, acesso ferroviário, congestionamentos e estacionamentos e atendimento nos CATs. Em “Serviços e Equipamentos Turísticos”, verificou-se esta frequência de aparição de acessibilidade e da questão ambiental. Na variante “Atrativos turísticos”, também se averiguou a repetição de fatores como acessibilidade e estudo de capacidade de carga.

No dado “Marketing e Promoção do Destino”, constatou que a deficiência de recursos virtuais para promoção e a ausência de plano de marketing para orientar as ações, tão essencial para esta variável foram indicados como limitadores em várias edições do estudo. Além disso, na “Economia local”, apurou-se evolução tímida no que se refere a benefícios fiscais para atividades características do turismo nas versões dos estudos. Na “Capacidade Empresarial”, as questões relacionadas a barreira para entrada de

novos empreendimentos turísticos, falta de incentivo fiscal, dificuldades para trabalhar de forma integrada entre estes empreendimentos e problemas de capacitação da mão-de-obra também foram recorrentes.

Nos “Aspectos Ambientais”, estes itens foram: a destinação dos resíduos sólidos e a distribuição, tratamento e reaproveitamento da água. Os “Aspectos culturais”, abrangeram a ausência de uma política municipal de cultura estruturada, carência de legislação municipal de fomento à cultura, falta de estudo de capacidade de carga e de incentivo na utilização de pessoal local para manutenção ou gestão dos bens culturais.

Destaca-se a variável “Aspectos sociais”, em que na primeira versão do estudo, ainda era preciso atuar ativamente para que o turismo configurasse como um fator preponderante para melhorar a qualidade de vida da população local: “verifica-se a necessidade de planejar de forma diferenciada as ações de melhoria, fazendo com que o turismo contribua para o aperfeiçoamento da qualidade de vida da população nos destinos estudados” (BRASIL, 2008, p.77). Para tanto, era preciso contar com a participação ativa da comunidade, porém no ano seguinte o envolvimento ainda foi considerado incipiente: “vale ressaltar que ainda são poucos os destinos onde há participação ativa da comunidade nas decisões relacionadas a projetos turísticos” (BRASIL, 2009, p.46).

O relatório do ano de 2010 reafirmou a necessidade de: “ampliação da participação ativa da comunidade nas decisões ligadas a projetos turísticos (...)” (BRASIL, 2010b, p.42) refletindo que não haviam sido tomadas providências efetivas quanto a este aspecto. No ano seguinte, 2011, a situação chegou a se agravar registrando diminuição de municípios que contavam com processo participativo:

Constatou-se queda no número de destinos onde a comunidade local participa efetivamente das decisões com relação a projetos turísticos. Da mesma forma, o número de destinos em que se adotam instrumentos de consulta à população sobre atividades e projetos turísticos não chega à metade da amostra de 65 destinos indutores avaliados (BRASIL, 2012, p.49).

Mais uma vez, em 2013: “Outro fator evidente foi a ausência da prática de consulta à população sobre os projetos turísticos na maior parte dos destinos” (BRASIL, 2013, p.47). Os resultados desta série evidenciam a falta

de envolvimento da sociedade com os projetos relacionados ao turismo tão necessário ao processo de regionalização.

No que se refere a “Cooperação regional”, o próprio documento reconhece a importância e a necessidade desta ferramenta para o desenvolvimento regional: “Nesse sentido, a Cooperação regional é uma dimensão muito importante, pois avalia o grau de envolvimento dos destinos com os demais componentes da região, bem como o desenvolvimento de projetos e ações em nível regional” (BRASIL, 2010b, p.38). Entretanto, quando verificado na prática, observou-se a desarticulação das instâncias de governança essenciais para possibilitar a cooperação regional na figura de interlocutora. O documento admite que houve descontinuidade nas ações de regionalização devido a falta de apoio:

A pequena queda na média de Cooperação regional pode ser explicada, entre outros fatores, pela *descontinuidade de diversas ações de regionalização*. Algumas instâncias de governança regionais encontravam-se desarticuladas ou inativas no momento da pesquisa. Além disso, algumas das instâncias não estão mais recebendo suporte para a condução de atividades (seja por parte da iniciativa privada, seja por parte de órgãos das administrações municipais) e perderam representatividade no fórum ou no Conselho Estadual de Turismo (BRASIL, 2012, p.45) (grifo nosso).

Na versão de 2013 do estudo, este cenário se repete agravando a situação. Contribuíram para isto, o aumento de instâncias que deixaram de atuar influenciando diretamente na cooperação regional. Considerando que foi constatada esta deficiência quanto a este aspecto, não se utilizou a informação de maneira adequada a retroalimentar o ciclo de planejamento e recuperar as ações de cooperação:

A queda verificada na média da dimensão Cooperação regional se deve, em grande parte, ao fato de que *muitas instâncias de governança regionais, que antes eram atuantes, encontravam-se inativas* no momento da pesquisa. Esse fator refletiu-se no *enfraquecimento de diversas ações de cooperação regional* avaliadas nesta dimensão, tais como: a participação em feiras e eventos de turismo com o objetivo de divulgar a região turística; a *existência de planejamento turístico* para as regiões das quais os destinos fazem parte; e a *diminuição do número de destinos com projetos de cooperação regional compartilhados com outros destinos* (BRASIL, 2013, p.43) (grifo nosso).

Conforme se percebe neste trecho, a desarticulação das instâncias locais enfraquece as ações de cooperação regional influenciando o planejamento turístico e os projetos de atuação compartilhada. Isto configura um ciclo em que a falta de planejamento também afeta a cooperação regional. Esta deixa de atuar ativamente provocando a desarticulação dos projetos que beneficiariam a região. O documento afirma ainda que, mesmo nesta conjuntura, os destinos continuaram a compor roteiros comercializáveis passíveis de serem adquiridos pelos turistas:

Apesar disso, a maior parte dos destinos ainda integra roteiros turísticos regionais comercializados por operadores e agências, o que reforça a necessidade de um engajamento no sentido de impulsionar a retomada das ações de regionalização (BRASIL, 2013, p.43 ).

Este fragmento revela a descontinuidade das ações de regionalização e a necessidade de retomá-las em função do aspecto mercadológico. Neste fragmento, identifica-se ainda uma contradição entre a teoria e prática, segundo a fala do SR2 que: “Se um turista liga em uma agência querendo ‘comprar’ um desses roteiros, os operadores ‘nem’ sabem da existência (...)”. Inclusive o relatório de Avaliação do Programa de 2010 reconhece:

O Programa de Regionalização contribuiu para a diversificação e ampliação da oferta turística, destacando-se as iniciativas de apoio à roteirização e o Salão do Turismo. Entretanto, os *roteiros precisam sair da esfera institucional para chegar ao mercado* (BRASIL, 2010a, p.45) (grifo nosso).

Isto se deu porque não houve participação, pelo menos não inicialmente, da iniciativa privada, ator responsável por promover e comercializar os produtos. O estudo reforça, portanto, que os roteiros foram elaborados de forma institucional dificultando que alcançassem o mercado. Neste sentido, a esfera institucional extrapolou o seu papel e partiu para a execução de uma ação que não lhe cabia exclusivamente o que afetou a eficácia da ação.

A dimensão “Monitoramento” é uma questão particularmente delicada, pois implica a retroalimentação e continuidade de todo o processo de regionalização. Envolve pesquisas de demanda e oferta, sistemas de estatísticas do turismo, medição dos impactos do turismo e estudos no destino.

Segundo a avaliação realizada, constatou-se escassez de dados e de padronização das estatísticas dificultando a confrontação de informações para possibilitar uma análise mais aprofundada do turismo nacional e mensurar seus impactos:

Um entrave constatado no presente estudo é o fato de *grande parcela dos destinos não conseguir constituir um sistema de estatísticas do setor, obtendo dados de forma integrada às outras informações disponíveis*. Tal situação implica, conseqüentemente, *dificuldade de mensurar os impactos da atividade turística*. Contudo, não se caracteriza como o único fator limitador, uma vez que *poucos destinos contam com um setor específico de estudos e pesquisas do turismo no destino* (como constatado mais frequentemente entre as capitais estaduais) (BRASIL, 2008, p.74) (grifo nosso).

Além disso, são escassas as localidades que dão a devida importância ao levantamento de informações referentes ao turismo, conforme constatado na pesquisa. Isto dificulta tornar este banco de dados mais robusto para contribuir para as análises e conjecturas a respeito do cenário e orientar a atuação na realidade regional.

Em 2009, esta variável continuou a apresentar fraquezas evidenciando que não foram tomadas providências para sua adequação apesar de constatado que era preciso atenção a este item:

Monitoramento é uma dimensão que necessita de fortalecimento, apesar de haver pesquisas de oferta e demanda em muitos destinos, *poucas delas são aproveitadas para o desenvolvimento de políticas públicas no setor*. Soma-se a isso a *incipiência quanto à elaboração de estatísticas de turismo de forma sistematizada e o monitoramento dos impactos econômicos, sociais e ambientais* causados pela atividade turística (BRASIL, 2009, p.43) (grifo nosso).

Porém, mesmo quando há algumas pesquisas e estatísticas, estas não são utilizadas para o planejamento e desenvolvimento de políticas públicas. Esta postura das localidades reflete o desperdício de esforço voltado para esta área uma vez que se destina recursos para realização de pesquisas que são um fim em si mesmas e não servem como base transformação da realidade.

No ano de 2010, o cenário volta se repetir evidenciado pela falta de frequência nas pesquisas relacionadas ao turismo. O Monitoramento não era prioridade demonstrado pela falta de setores destinados a isso na maior parte

dos destinos, dificultando estabelecer uma série histórica para subsidiar a aferição dos impactos oriundos do turismo:

No entanto é necessário que, nesses municípios, se atente para a *necessidade de manter a periodicidade das pesquisas, a fim de evitar que fiquem defasadas [...]* Ainda são poucos os destinos que revelam um conjunto organizado de estatísticas de turismo, monitoram impactos econômicos, sociais e ambientais causados pela atividade e dispõem de algum setor específico de estudos e pesquisas em turismo (BRASIL, 2010a, p.39) (grifo nosso).

Como dito anteriormente, o monitoramento é uma variável complexa, pois exige constante atenção devido a perecibilidade das informações. Porém, como se percebeu, se deu pouca importância ao longo do processo. O ano de 2011 registrou queda neste índice sendo atribuído a descontinuidade das ações. Eram poucos os destinos que realizam estudos referentes aos impactos gerados:

Apesar disso, a dimensão Monitoramento continua tendo o desempenho mais baixo entre as dimensões que compõem o Índice de Competitividade. Houve queda no número de destinos que realizam pesquisas de demanda e que mantêm atualizados levantamentos da oferta turística. Isso pode ser atribuído principalmente à *descontinuidade de ações, que faz com que muitos dados percam atualização* e, portanto, a validade como ferramenta de planejamento. Além disso, ainda são poucos os destinos que realizam monitoramento da atividade turística, a fim de identificar impactos econômicos, sociais, culturais ou ambientais (BRASIL, 2012, p.46) (grifo nosso).

Em 2013, após cinco anos indicando que o “Monitoramento” necessitava de fortalecimento, o quadro não se modificou sendo ainda incipiente a realização de pesquisa e a disponibilidade de dados que permitam análises sobre o turismo. O inventário é uma das poucas pesquisas realizadas e quanto a pesquisa de perfil, não há uma periodicidade:

Dos quesitos avaliados, a única modalidade de Monitoramento que predomina nos destinos é a *pesquisa de oferta, tendo o inventário de oferta turística com considerável expressão*. O *monitoramento permanente do perfil da demanda ainda não é realizado por mais de um terço dos 65 destinos indutores*. É escassa a disponibilidade de sistema de indicadores de desempenho do setor de turismo nos destinos, e ainda são poucos os que monitoram os impactos econômicos, sociais e ambientais da atividade turística (BRASIL, 2013, p.44) (grifo nosso).



Esta percepção do acompanhamento dos impactos do turismo se estende aos gestores do Ministério. Ao ser questionado a respeito dos resultados do Programa de Regionalização, o SP2 considerou que há deficiência quanto a este aspecto em todos os âmbitos impossibilitando levantar quantitativamente os resultados do turismo:

[...] a gente tem uma carência muito grande que é a *carência de informação*. Os próprios municípios têm [...] a *gente não tinha dados e o turismo é um setor ainda muito desorganizado neste sentido de uma padronização, de métrica de dados e informação*. Então, a gente teve até dificuldade de saber qual o impacto do turismo no nível de um município, a gente não tem esse dado [...] (SP2) (grifo nosso).

Quando perguntado sobre os ganhos do Programa, o SP2 volta a alegar incipiência de dados e reforça a falta de padronização das informações para torna-las comparativas e possibilitar a análise. O SP2 responsabiliza esta falta de acompanhamento, o não reconhecimento do turismo como prioridade e fragilizado na gestão pública por não conseguir demonstrar a sua importância:

A gente tentou fazer esta análise na Avaliação e em termos numéricos a gente não teve algo, a *gente tem uma carência de dados que comprovam* isso, não só no programa de regionalização, a própria atividade turística [...] o turismo e os representantes do turismo *ainda não conseguem demonstrar a importância que o turismo é para a economia de um município, de um estado, porque a gente não tem estes dados* [...] em termos de padronização nacional, a gente não tem, *a gente vai ter município que faz pesquisa de um jeito ou de outro*, usa um indicador de um jeito, o estado de outro. Então a gente não consegue ter uma padronização que possa ser comparado com os outros. *Então fica muito fragilizado*, até por isso o turismo não tem a importância que tem na gestão pública assim você não tem muitos mecanismos para poder medir, infelizmente e isso é uma... *talvez um dos problemas mais graves que nós temos políticos de turismo que a gente precisa trabalhar isso. É ter um indicador comum mesmo de mensuração da atividade* [...] (SP2) (grifo nosso).

A fala do SP2 reforça o constatado no Estudo de Competitividade: “Observa-se que grande parcela dos destinos possui monitoramento de turismo deficiente”. No ano de 2009, o relatório revelou uma realidade que ocorre nos municípios que é o não aproveitamento de pesquisas realizadas anteriormente para servir de base para o planejamento.

No Distrito Federal, conforme a fala da SR1, foi feito um inventário na região embora resumido por conta de recursos limitados na época. Em 2013, pelo Observatório do Turismo, tornou a serem feitas pesquisas neste sentido ao invés de serem apenas atualizados os dados do primeiro levantamento gerando mais custos.

O SP3 alega que o PRT obteve resultados: “Ele foi exitoso na implementação? Eu diria que sim. Porque ele olha o que deu errado, corrige e procura acertar no novo ciclo, né. A gente já tá passando pelo terceiro ciclo aí e aí procurando corrigir e avançar”. No entanto, constatou-se pela fala do SP2 que não houve monitoramento o que impede uma correta avaliação da implantação do PRT. Além disso, SP3 afirma que se verifica o que “deu errado”, porém não há como corrigir e retroalimentar o processo corretamente se não houve acompanhamento.

As Diretrizes do Programa de Regionalização, atualizadas em 2013, alegam resultados em função da implantação da política, apesar do Ministério do Turismo, no documento de avaliação do PRT, ter constatado que não houve como apurar tais dados:

Como estratégicos, do ponto de vista da abordagem territorial, resultados foram alcançados na execução do Programa de Regionalização, destacando-se: o fortalecimento do processo de gestão compartilhada, capaz de representar a diversidade e pluralidade dos segmentos sociais; as políticas públicas focadas no desenvolvimento sustentável por meio de diálogo com os agentes de mercado; a oferta turística ampliada, qualificada e diversificada; as iniciativas de apoio à roteirização e integração da produção associada ao turismo, como necessárias para a qualificação e diversificação da oferta; a formação dos gestores públicos, agentes da cadeia produtiva do turismo e da rede de interlocutores do programa, por meio do Programa de Qualificação à Distância para o Desenvolvimento do Turismo, a exemplo do Curso à Distância de Regionalização do Turismo (BRASIL, 2013a, p.18 e 19).

Esta contradição entre a falta de monitoramento e, conseqüentemente, de dados reais do processo de implantação pode ser verificada, mais a frente, no próprio documento em que afirma que de “forma empírica” havia sido possível averiguar os resultados do Programa. O que reforça o fato de que não haviam sido mensurados a partir de metodologias capazes de fornecer um panorama preciso dos impactos da política:

Em 2010, identificou-se a necessidade de avaliar os resultados do Programa de Regionalização do Turismo, que, de *forma empírica*, a partir da observação e vivência dos atores envolvidos, já tornava evidente sua contribuição para o aumento da competitividade das regiões turísticas e da qualidade dos seus produtos, no sentido de gerar impactos positivos na economia regional e local (BRASIL, 2013a, p.19) (grifo nosso).

Observa-se contradição na constatação encontrada na Avaliação do Programa feita em 2010 pelo Ministério: “*É geral a compreensão* de que o Programa de Regionalização do Turismo ajudou a fomentar o desenvolvimento econômico e a inclusão social, por meio da geração de emprego e distribuição de renda no País” (BRASIL, 2010a, p. 43) (grifo nosso), pois não há como concluir que os resultados apurados são oriundos apenas do turismo.

Conforme Beni (2006), no Brasil não há contas satélites de turismo que são uma estrutura que tem como base a relação entre a oferta e a demanda sendo uma metodologia criada pela OMT capaz de:

[...] *identificar as transações características dessa atividade* (turismo) no âmbito de Contas Nacionais [...] representam um conjunto de estatísticas econômicas compatíveis com a Contabilidade Nacional de um país e são geradas por um método mundialmente conhecido [...]. O Turismo diferencia-se de outros setores de atividade por suas especificidades: o consumo turístico, por exemplo, não se restringe a um particular setor produtivo e bem é, em sua maior parte, efetuado no local do entorno habitual dos consumidores. Apresenta complexas interfaces com outros setores de atividade, merecendo por isso um tratamento especial, que *permite isolar a contribuição do turismo no resultado global de produção e de consumo da economia* (p.249) (grifo nosso).

As contas satélites, portanto, são capazes de fornecer as informações referentes apenas aquilo que foi oriundo do turismo separando das demais contas, além de padronizar internacionalmente os dados. Desta maneira, não há como apurar os resultados no Brasil que de fato foram em consequência do turismo. O SP2 reconhece que não há como saber o que realmente é procedente do turismo:

[...] qual é o impacto disto, dos produtos que foram comercializados? A gente não consegue ter este número, na geração de emprego, é *muito difícil de caracterizar o quê que veio pelo Programa de Regionalização ou até pelo turismo* né, porque o IBGE tem uma classificação de atividades turísticas, características turísticas, mas isso não quer dizer que sejam únicas (SP2) (grifo nosso).

Na avaliação do Programa em 2010, há um reconhecimento de que os impactos afirmados são empíricos por falta de pesquisas que comprovem as informações. O discurso pode ser utilizado para demonstrar resultados que não foram apurados na prática. Inclusive, o SC1, ao ser questionado quanto aos resultados do Programa, apenas conseguiu responder: “Em termos qualitativos, tivemos um reconhecimento do *trade* turístico do DF e das instâncias governamentais, enquanto funcionou o Grupo Gestor”. Este representante somente conseguiu responder “em termos qualitativos” porque não houve acompanhamento das ações e monitoramento dos resultados não podendo serem expressos “em termos quantitativos”:

De uma maneira geral, o Programa gerou impactos na economia local das regiões turísticas. No entanto, essa avaliação é *resultado da observação e vivência dos respondentes e entrevistados, uma vez que não há pesquisas, dados ou números que a ratifiquem* (BRASIL, 2010a, p.45) (grifo nosso).

Esta conjuntura afetou a eficácia do Programa, pois sem monitoramento não houve como retroalimentar o ciclo do planejamento influenciando a sua continuidade e seu desenvolvimento. Quando não há acompanhamento é preciso partir sempre do mesmo ponto e executar novamente as ações para o mesmo fim, pois não se sabe o que já foi feito e aquilo que já foi atingido. Há uma contradição entre a teoria e a prática, pois o SP1 defende o monitoramento como essencial para a execução da política, mas este não foi executado. A falta de acompanhamento pode ter se dado em função da descontinuidade política do Ministério do Turismo.

Na dimensão “Políticas Públicas”, os dados disponíveis são índices que abrangem as 5 seguintes variáveis: Estrutura municipal para apoio ao turismo, grau de cooperação com o governo estadual, grau de cooperação com o governo federal, planejamento para a cidade e para a atividade turística e grau de cooperação público-privada, mas não inclui grau de cooperação da comunidade envolvida no processo.

Estes índices não fornecem um direcionamento específico em quais variáveis é necessário atuar. Sabe-se que é preciso trabalhar a dimensão de políticas públicas tanto nacional ou por regiões, para que os destinos atinjam

níveis superiores a média já atingida considerada mediana (nível 3). As análises são incipientes e generalistas. Por exemplo, dentro da variável “Estrutura Municipal para o Apoio ao Turismo” o próprio documento demonstra o desdobramento que esta apresenta como “exclusividade para o setor, sob a forma de secretaria ou empresa pública”, “sua interação com outras pastas de gestão municipal”, “autonomia em função da existência de fontes próprias de recursos”, “percentual executado sobre o orçamento total do órgão gestor do turismo”, a “presença de servidores concursados ativos dedicados às atividades do setor”, “efetividade de eventuais instâncias locais relacionadas com o turismo nos destinos estudados”, “recursos federais provenientes de emenda parlamentar (...)”, “existência de instância de governança municipal dedicada a gestão da atividade turística” (BRASIL, 2009a, p.65) evidenciando que os índices são insuficientes para fornecer um diagnóstico mais preciso e orientar onde e como atuar:

*Muitos destinos* receberam recursos federais provenientes de emenda parlamentares, além de investimentos diretos por parte dos governos estaduais e federal, o que influenciou de forma positiva os resultados obtidos nessa dimensão. Além disso, a *maioria* dos Planos Diretores Municipais dos destinos pesquisados contempla o setor de turismo. A representação do órgão da administração pública local responsável pelo turismo nos conselhos ou fóruns estaduais de turismo foi mais um fator positivo identificado. Os aspectos que geraram influência negativa na média desta dimensão foram a inatividade de *grande parte* das instâncias de governança locais e a falta de um planejamento formal para o setor de turismo (BRASIL, 2009a, p.41) (grifo nosso).

Como se percebe na análise do Relatório, se refere as localidades de forma geral. Não há como saber ao certo quais foram estes destinos que mostraram avanços e quais necessitam de intervenção. Também não houve um detalhamento dos índices que se apresentaram estáticos deslocados dos contextos de cada realidade.

Chama-se atenção nesta variável para a questão das emendas parlamentares. Embora apareçam como um ponto positivo na evolução dos destinos, há de se ter cuidado ao entendê-la desta forma. As emendas parlamentares deveriam suprir a necessidade de determinado orçamento que ficou descoberto por falta de planejamento. Os projetos e custos que são atendidos pelas emendas não foram, na verdade, considerados desde o início

do planejamento tendo que se recorrer a este paliativo. Esta conjuntura no turismo atual pode refletir a sua falta de prioridade para o Governo Federal.

#### **4.1.6 A Importância do Protagonismo do Turismo para elaboração e implantação do Programa de Regionalização do Turismo no DF**

Apesar do Relatório de Avaliação de 2010 afirmar que o turismo é prioridade no país “(...) em janeiro foi criado o Ministério do Turismo (MTur), pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, dando início a uma nova era na gestão do turismo no Brasil. A iniciativa inseriu o turismo na cadeia de prioridades do governo federal” (BRASIL, 2010a, p.13), percebeu-se que a atual posição do Governo Federal não corrobora com isto. Denota-se neste discurso subjetividade ao colocar o turismo como prioridade quando, na prática, isto não ocorre de fato. Inclusive, o SP3 reconhece que não é assim considerado: “Eu não acho que é prioridade, mas ele é muito mais prioridade do que ele já foi no passado”. O SP3 reforça o seu argumento defendendo que a existência de um Ministério e de Secretarias específicas configuram fator de elevação de prioridade para o turismo. Porém, isto somente vai ser, efetivamente, um avanço quando atuarem de forma contínua e integrada:

[...] cada vez mais crescente a preocupação com o setor de turismo. Hoje o turismo tem espaço, por exemplo, a ponto de ter o Ministério na gestão pública federal, a ponto de ter em vários estados Secretarias Estaduais, Secretarias Municipais (SP3).

A Avaliação revelou também que a maior parte das localidades não apresentam plano estratégico para o desenvolvimento do turismo, falta de trabalho integrado entre as instâncias nacional, regional, estadual e municipal, descontinuidades políticas, falta de monitoramento, falta de infraestrutura e suporte explicitando ainda mais a falta de vontade política para colocar o turismo como uma das prioridades:

Apenas 40% das regiões prioritárias possuem plano estratégico para o turismo. Durante a oficina de avaliação, os Interlocutores destacaram a “falta de visão a longo prazo dos atores locais”, “o

despreparo e falta de qualificação para elaborar planos estratégicos regionais”; “as frequentes mudanças de gestores que prejudicam a implementação dos planos”; “a falta de planejamento orçamentário”; “estruturas municipais de turismo ineficientes”; “pouco monitoramento e ausência de indicadores que facilitem as avaliações”; e “instâncias de governança sem estrutura e representatividade para implementar os planos” (BRASIL, 2010a, p.47).

O Turismo somente passa a obter prioridade no Brasil quando começa a ganhar visibilidade no cenário internacional em função dos megaeventos e, assim, se configurado como prioridade macroeconômica, conforme fala do SP3:

*O Governo começa olhar para o turismo como um problema macroeconômico e isso de certa forma me obriga a priorizar, a solucionar aquele problema. Então isso é uma das novidades neste contexto. O segundo é a realização dos megaeventos no Brasil, né, assim, se o... os megaeventos trazem algumas oportunidades, a grande oportunidade delas talvez seja pro turismo, sobretudo, pela exposição da imagem, né, se a oportunidade que o Brasil tem de se mostrar pro mundo inteiro [...] é a oportunidade de se formar a imagem do país (SP3) (grifo nosso).*

O SC3 gestor entende a prioridade do turismo de forma fragmentada, pois a coloca sob o aspecto econômico: “2014 é um momento muito importante pra gente discutir protagonismo do turismo. Agora por outro lado tem outro protagonismo que ninguém tira que é o protagonismo da importância econômica da atividade”. Ressalta ainda a importância de se trabalhar o turismo para comercialização e promoção de produtos e não para o desenvolvimento endógeno:

*Se a gente consegue é... trabalhar a sustentabilidade, que é um país sustentável, a gente vai conseguir vender é... os produtos do agronegócio [...] mostrar as belezas naturais que a gente tem, né, a riqueza cultural que o Brasil tem e ser destaque no mundo por conta do turismo, né, o turismo crescer muito. Então, os megaeventos fazem... é... são outra oportunidade de fazer o turismo ganhar este protagonismo, ganhar essa ordem de priorização que talvez ele não tenha até então (SP3) (grifo nosso).*

No que se refere a elaboração e implantação do plano estratégico para o desenvolvimento do turismo há dois módulos operacionais específicos somente para tratar do assunto e orientar os envolvidos. Apesar disto, como

demonstram os índices, o número de municípios que se apropriam neste processo para beneficiar a própria localidade e possibilitar a regionalização ainda são poucos. Este módulo reconhece que o planejamento vertical não é adequado para possibilitar a ampla e ativa participação chegando a frustrar os resultados almejados:

Quando o planejamento é elaborado de cima para baixo, verticalmente, ele acaba por contribuir para instaurar a indiferença e o descaso em importantes segmentos da sociedade em relação aos objetivos programados (BRASIL, 2007e, p.22).

Desta maneira, o SP1 propõe um planejamento participativo que envolva todos os atores para que possa representar de fato os anseios da coletividade. O plano para o desenvolvimento regional é balizador de todas as ações que regem a regionalização por se tratar de um nível estratégico que dialoga com as demais dimensões:

Os projetos específicos, assim como os projetos gerenciais, se situam no nível intermediário, isto é, encontram-se entre o nível estratégico, no qual se situa o Plano Estratégico, responsável pelas diretrizes gerais e estratégicas de um projeto ou programa, e o nível operacional, no qual se enquadram os planos operacionais. Os planos operacionais representam o detalhamento maior a que se chega na escala de planejamento, e deles fazem parte o plano de trabalho e os planos de recursos (humanos, materiais e orçamentários), dentre outros (BRASIL, 2007e, p. 25).

Os três níveis de planejamento: estratégico, tático e operacional estão altamente relacionados e sua integração é essencial para assegurar a execução adequada do plano. Desta maneira, é imprescindível que as localidades elaborem o plano estratégico de desenvolvimento regional para orientar as ações e fornecer meios para o seu acompanhamento. Contraditoriamente, como pôde ser averiguado, esta é uma variável que ainda precisa ser trabalhada em boa parte das regiões.

Para elaboração do plano estratégico é preciso realizar um levantamento na localidade para auxiliar na compreensão do estágio desenvolvimento em que se encontra para partir daquilo que já foi feito e das potencialidades que apresenta. O Observatório do Turismo do DF já proporcionou pesquisas iniciais que podem subsidiar a construção do Plano,



como o Inventário da Oferta Turística, a Pesquisa de Perfil da Demanda Turística, os Estudos Setoriais, Macroeconômicos, entre outros.

Nas atas das reuniões do Conselho, entre os anos 2010 e 2013, verificaram-se alguns esforços para elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo no DF, porém não culminaram em um documento para a localidade, não que pudesse ser identificado. Além disso, foram dedicadas poucas ações a Regionalização. Na 1ª reunião do Condetur, na fala a respeito do Planejamento estratégico do turismo no DF: “a perspectiva do cliente é a perspectiva do trade turístico” (1ª Ata da Reunião do Condetur, Brasília, 08/06/2010) explicita a prioridade dos interesses da iniciativa privada em detrimento da coletividade. Nesta mesma oportunidade, ressaltou-se a importância das instâncias regionais de governança para a gestão descentralizada do Turismo que no DF se dá na forma de Conselho. Entretanto, pela fala inicial, teme-se que a participação se restrinja ao 2º setor, além do Estado. Um ponto positivo a ser destacado é que foi a menção, nesta reunião, sobre a intenção de continuidade das ações sob a forma de um documento que possibilite orientar o próximo governo na elaboração do novo Plano Nacional de Turismo.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

### 5.1 ENCAMINHAMENTO PARA AS EVIDÊNCIAS FINAIS

Uma das limitações que dificultam o avanço do Programa é a própria concepção de turismo adotada nas diretrizes e se estende a visão dos executores. Houve toda uma discussão acerca do conceito a ser empregado para se referir aos atores integrantes do turismo como no Documento “Cadeia Produtiva do Turismo: Modelos para análise e reflexão” de 2005 e, embora, o SP2 tenha alegado que não se tinha a intenção de restringir estes agentes, não há uma padronização na utilização de nomenclaturas:

[...] se você ouvir alguém do Ministério usar, ainda mais a nossa área, que assim, aqui deve ser no sentido de expressar quem, como que é, quem estes atores que representam a atividade turística, mas em nenhum momento em um caráter de exclusão ou até inclusão de indevidos, né. Agora, aqui, dentro do Ministério, como executor, assim, sem desmerecer o papel da academia, eu não vejo uma preocupação tão grande em terminologias e conceituações (SP2).

Mesmo que o conceito não fosse adequado, uma vez que se optou por determinada terminologia, esta deveria balizar todos os documentos oficiais e discursos dos gestores. Esta postura é muito importante, pois se tratam de conceitos que vão orientar as diretrizes para o desenvolvimento do turismo em todo o país. Naturalmente que essa escolha poderia ser revista, de acordo com a necessidade, identificando sua inadequação para tratar do desenvolvimento do turismo. O que deveria ter ocorrido de forma pública demonstrando a mudança de postura para todos os atores envolvidos.

Então, assim no dia-a-dia provavelmente quando se procura dar redação ao termo se fugiu dos anglicanismos, então provavelmente ele queria usar algum termo que não fosse *trade* turístico, né, e colocou cadeia produtiva do turismo sem se procurar se aprofundar do termo, se o mais adequado era cadeia produtiva do turismo, arranjo produtivo local ou qual que era o melhor arranjo (SP3).

Não há criticidade por parte dos SP2 e SP3 quanto a utilização do termo “cadeia produtiva do turismo”, conforme na fala da SR1: “Acredito que

seja pelo fato de considerarem este o conceito mais apropriado à estrutura que moldaram para o desenvolvimento turístico regional”.

A contradição se estende na impossibilidade de promover o desenvolvimento regional a partir do conceito de cadeia produtiva, pois, além da realidade do turismo envolver atores não formalizados, implica processos socioculturais e territoriais, não apenas a dinâmica econômica estabelecida.

Os envolvidos institucionalmente com a política absorvem o discurso do SP e não se questionam quanto a adequabilidade das diretrizes às realidades e à fragmentação que isto possa representar na teoria que influencia a sua prática. O próprio SP não percebe a terminologia usada como redução do turismo ao seu aspecto econômico denotando a sua alienação à complexidade do fenômeno. A contradição se reforça na mesma fala, mais adiante, ao se referir o turismo como “atividade econômica”:

[...] eu as vezes uso este conceito de *cadeia produtiva*, né, porque na minha compreensão é a identificação de alguns atores que fazem parte desta *atividade econômica* que é o turismo, né. Agora, quando eu a uso, assim, eu não percebo ela como uma limitadora de atores (SP2) (grifo nosso).

Esta falta de clareza epistemológica reflete-se na condução do PRT, pois leva a desconexão entre a compreensão do fenômeno do turismo e as possibilidades de orienta-lo como vetor de desenvolvimento territorial, que se acentuam frente a redução de seu entendimento como atividade econômica. Assim, as ações não levam a resultados abrangentes, pois se restringem a atuações pontuais delimitadas pelo anseio de atender o mercado:

[...] por mais que a gente tenha patinado, foi a importância do mercado, trazer a temática do mercado pro processo de planejamento, pro processo de desenvolvimento do território. Então começar a trazer esta questão de produção turística, acho que isso foi um avanço do Programa (SP).

Outro obstáculo identificado foi a incipiência de planejamento formal para o desenvolvimento do turismo nas localidades, conforme reforça o relatório de competitividade (BRASIL, 2013b). A possibilidade estaria na elaboração de instrumento que garantam que as pesquisas de perfil da demanda, de inventário da oferta turística, estudos setoriais e

macroeconômicos possibilitadas pelo Observatório de Turismo do Distrito Federal sejam, efetivamente, utilizadas para a elaboração de suas políticas públicas, e não sirva apenas para atender uma exigência pontual e momentânea como vem ocorrendo. “(...) Apesar de haver pesquisas de oferta e demanda em muitos destinos, poucas delas são aproveitadas para o desenvolvimento de políticas públicas no setor.” (BRASIL, 2009b, p.43). Para tanto, é importante possibilitar e estimular o planejamento participativo, identificar os atores relevantes ao processo e criar mecanismos para a continuidade da instância de governança local e sua integração com os demais âmbitos.

[...] o turismo também tem que começar a gerar vozes, porque a gente precisa ter representantes e fortes. A gente tem isso em alguns municípios que são, é... caracteristicamente fortes em turismo, mas outros não, mas assim que a gente começar a comprovar a importância da atividade na geração de emprego, renda, enfim a movimentação econômica do município, a gente vai começar a ter representantes políticos. Os representantes, eles trabalham muito mais reativamente que proativamente (SP2).

Devido a esta falta de planejamento, a responsabilidade de algumas instâncias locais se reduziu a formatação de roteiros, função que deveria ser desempenhada pela iniciativa privada com apoio do setor público. Estes atores deveriam na, realidade, estar focados em atender os objetivos da regionalização como o desenvolvimento endógeno por meio do empoderamento integração e cooperação dos atores:

[...] muitas vezes o papel dos atores locais e inclusive dos governos locais se restringiu muitas vezes a não desenvolvimento endógeno da região, não trabalhar, não olhar para o território, não olhar para o arranjo produtivo local, para estrutura produtiva local, um apoio ao desenvolvimento do cluster ali do turismo e trabalhar muito mais uma elaboração de um roteiro que teoricamente interligaria atrativos ou serviços espalhados naquela região, mas sem nenhum esforço de qualificação destes produtos (SP2).

Neste sentido, a instância de governança apresenta “um papel muito importante, porque, um dos princípios metodológicos do Programa de Regionalização é a descentralização das ações e o *empoderamento* dos atores na base” (SP2). Porém, para isso, considerando que o empoderamento e a

descentralização conformam um processo, é preciso manter a continuidade da atuação do Conselho na localidade:

O que a gente percebeu do conselho municipal, você tem uma descontinuidade muito grande, né, entrava uma gestão dava importância para o conselho municipal ele até ia, entrava uma gestão que não dava atenção, enfim, este conselho se não fosse, realmente formado por entidades consolidadas, ele acabava, ficava esquecido (SP2).

O constatado na Avaliação de 2010 confirma que as instâncias de governança ainda precisam se consolidar para promover a integração e ganhar independência. No caso do Distrito Federal, verifica-se o Condetur está atrelado a Setur:

As observações dos entrevistados revelam a fragilidade das instâncias de governança regional constituídas (ou parte delas), indo de encontro ao seu conceito e razão de ser, quando avaliam que elas ainda têm um caminho a trilhar para alcançar o seu papel de articular a cooperação público-privada, ter autonomia, empoderamento e proatividade e, sobretudo, não serem tuteladas pelo setor público (BRASIL, 2010, p.47).

Um desafio, muito relacionado ao anterior, é o escasso acompanhamento, monitoramento e retroalimentação do planejamento levando a desarticulação das instâncias e atores e, conseqüentemente, a descontinuidade das políticas. Ilustração disto, foi produção de roteiros antes mesmo de estruturar, organizar, integrar as regiões constituindo ações desconexas. Conseqüentemente, passou-se aos estudos de competitividade antes mesmo de acompanhar as políticas de regionalização em si. O monitoramento é essencial para o acompanhamento dos resultados e para retroalimentação do ciclo. Como constatado no estudo de competitividade e da avaliação, feita em 2010, de que há uma deficiência quanto a este aspecto, não há como inferir objetivamente os ganhos do Programa como se coloca em muitos discursos de documentos oficiais e de gestores.

Pressupõe-se que as fragilidades das instâncias de governança regionais, inclusive para estabelecer a cooperação público-privada, rebatem fortemente na elaboração e implementação dos planos estratégicos, uma vez que esses colegiados têm um papel preponderante no planejamento das ações regionais, com foco na gestão compartilhada. Os planos devem ser resultado de discussões,

parcerias cooperações e, sobretudo, visão de futuro compartilhada entre os atores da região turística; (BRASIL, 2010, p.47).

A possibilidade se encontra na criação de mecanismos de monitoramento contínuo e garantir sua continuidade para retroalimentação das políticas públicas de turismo. Traçar estratégias de continuidade das ações planejadas para o desenvolvimento do turismo na região contornando as dificuldades frente as frequentes mudanças de governo.

Outra lacuna se refere a falta de disseminação da informação entre os atores envolvidos no processo e entre as esferas. O fluxo de comunicação confere protagonismo aos agentes que passam a ter conhecimento da política podendo se apropriar e dela fazer parte. Identifica-se, portanto, uma contradição entre a teoria que afirma a necessidade de descentralizar ações conformando uma rede e a prática revelada na avaliação de 2010 em que os participantes alegam dificuldade de acesso a informação. A participação formal não configura, assim, a participação de fato:

Há uma percepção de que os mecanismos de comunicação são mais voltados para as instituições públicas e Unidades da Federação. Um dos entrevistados chegou a afirmar que “Só tem fluxo de informação dentro do setor público, nas unidades estaduais. Não passa nos municípios, nem pelo trade” (BRASIL, 2010, p. 48).

Corroborar com esta contradição a fala de um dos SC2 que afirmou que obteve conhecimento do PRT “(...) por meio dos documentos disponibilizados no site do Ministério e dos encontros que fez para divulgação do Programa reformulado mais recentemente”. Percebeu-se que até houve preocupação por parte do Ministério do Turismo em divulgar o Programa por meio de ações diversificadas. Porém, este discurso pode representar insuficiência de disseminação e discussão do tema na instância de governança, pois considerando que é uma das atribuições do Conselho “fortalecer seu papel de coordenação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, em âmbito estadual, nos casos em que esta já esteja estabelecida” (BRASIL, 2007d, p.24).

Isso pode ser oriundo da desarticulação dentro do próprio Ministério que dificultava a circulação de informação dentro do órgão e, conseqüentemente, para além dele. A política como instrumento de

desenvolvimento regional que exige conexão e continuidade das ações fica suscetível a instabilidade do cenário político partidário passando por momentos de apoio quando favoráveis e de inércia frente a situações de transição:

[...] ele tinha um apoio mais forte internamente, a situação política do Programa dentro do Ministério era um pouco mais favorável até por conta das lideranças que nós tínhamos aqui dentro [...] Por questões de mudança de gestão política, enfim... houve uma mudança considerável que passou de um governo para o outro, enfim... de tendências diferentes (SP3).

Desta forma, é preciso criar e manter mecanismos que contornem situações políticas. Neste sentido, percebe-se como possibilidade a Portaria mencionada no discurso dos gestores do Ministério que visa assegurar a continuidade do Programa diante de conflito de interesses alheios aos coletivos. Esta postura evitaria o reinvestimento em esforços já realizados nesta direção e permitiria avançar e expandir a política:

[...] nesta *portaria* que eu falei e a gente sabe que um papel por si só não garante, mas é mais um *instrumento que fortalece e impede que as transições que vão acontecer abalem a estrutura do Programa ou comprometam sua continuidade* então esta foi uma das..., talvez, um grande protetor do Programa que ele nunca teve, e eu... E uma pergunta que você me fez: do que eu já vivi aqui? *Teve anos que eu temi muito pela manutenção do Programa, ele sofreu muito risco de acabar por falta de compreensão interna, muito, nosso trabalho mais forte este ano, foi reacender esta chama pelo país da rede, aí a gente visitou todo o país para fazer isso e internamente também* (SP2) (grifo nosso).

Esta questão do planejamento também interfere na forma como os orçamentos são destinados. A incipiência de reserva específica para a política para possibilitar estudos para elaboração de planos e execução das ações levando a atuação por meio de emendas parlamentares configurou uma dificuldade ao Programa.

Na avaliação de 2010, foi constatado: “medianamente adequados os investimentos provenientes de emendas parlamentares aplicados em municípios e regiões turísticas” (BRASIL, 2010, p.45). Portanto, esta mesma pesquisa indicou a necessidade de se “criar mecanismos que assegurem a articulação entre a alocação de recursos do Ministério do Turismo e das emendas parlamentares (...)” (BRASIL, 2010, p.55). A atuação do Ministério por



meio de emendas parlamentares pode ser explicada pela falta de prioridade dada ao turismo no orçamento da União.

Esta incipiência de protagonismo na política nacional configura outro desafio: a sensibilização das comunidades sobre os temas turismo e regionalização. Como há dificuldade para se mobilizar até para questões essenciais, os assuntos que não são considerados prioridade pelo Governo Federal, como o turismo, não alcançam a preocupação da maior parte da população.

Para o processo de sensibilização é desejável que toda a comunidade perceba o potencial turístico de sua cidade e a importância do turismo para a sua região. Todos devem estar atentos para as possibilidades de melhorar os serviços prestados (BRASIL, 2007b, p. 24).

Portanto, a origem do problema é anterior a própria discussão entorno do turismo. Este não é prioridade sob o argumento de que há outras prioridades mais essenciais. Isto reflete que a vontade política está voltada para outros interesses que, às vezes, estão alheios ao interesses de uma comunidade. O SP3 elenca nesta lista, saúde, educação e segurança pública, mas a atual conjuntura nacional demonstra a falta de comprometimento com a sociedade. Esta somente compreenderá o protagonismo do turismo quando o Governo Federal estiver, de fato, dedicado as necessidades e anseios coletivos para poder, então, entender o turismo como vetor do desenvolvimento regional.

A avaliação de 2010, constatou também que o tempo de implantação do Programa foi pequeno para transformar a cultura política e administrativa nacional não constituindo ainda uma conjuntura favorável para o seu desenvolvimento. Entende-se que a mudança de cultura é um processo gradual. Entretanto, o tempo não pode ser o único responsabilizado por esta dificuldade. Aliado a esta variável, somam-se as relações de poder, as transições e vontades políticas, o maior ou menor envolvimento dos atores, o acompanhamento das ações, conforme já explicado anteriormente.

Desde o período da realização desta avaliação do PRT já se passaram quatro anos, três gestões do PRT, havendo apenas uma revisão em seu processo. O cenário permanece adquirindo maturidade:

Seis anos de implementação do Programa de Regionalização do Turismo ainda são pouco tempo para promover uma mudança de cultura política e administrativa que influencie todo o País e que seja capaz de transformar os paradigmas que alicerçaram o desenvolvimento do turismo durante muito tempo: ser uma responsabilidade única do setor público. (BRASIL, 2010, p.46 e 47).

Neste sentido, o Distrito Federal possui uma vantagem em relação as demais localidades devido a sua proximidade tanto da Secretaria de Turismo como do Condetur ao Ministério do Turismo facilitando a busca por orientações junto ao órgão oficial nacional. A instância local poderia aproveitar esta proximidade para estreitar suas relações e fortalecer sua atuação junto ao Programa.

O Governo gere suas ações por meio da governança. Esta, atualmente compreendida, de maneira teórica, como a forma de atender os interesses coletivos, tem se demonstrado insuficiente para administra-los e promover um processo mais participativo e inclusivo:

O termo “governança” é relativamente novo: podemos entendê-lo 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. Em se tratando da governança social ou governança democrática, 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 (BRASIL, 2007d, p.16).

Neste contexto, a “metagovernança” (CHRISTO, CHRISTOPOULOS e KULL, 2013) entendida como a integração de diferentes modos de governança poderia possibilitar a ampliação ao acesso à informação, o conhecimento e aprendizado institucional, a orientação do papel dos meios de comunicação, a utilização do conhecimento endógeno, o empoderamento de atores mais fracos, a deliberação sobre escolhas apropriadas de governança e formulação de políticas e a estimulação de processos de aprendizagem interativos ativando boas práticas locais. O empoderamento da comunidade promovido pela metagovernança, para estes autores, passa não somente por oferecer as condições adequadas ou ensiná-la a obter, mas ouvi-la como faziam e qual é o potencial para fazê-lo no futuro. Permite, ainda, a deliberação sobre escolhas apropriadas entre os atores do setor público, ONGs e a comunidade.

## 5.2 Considerações

Entende-se que alguns apontamentos, críticas, recomendações e limites apresentados neste trabalho são considerados em um ambiente ideal. Porém, o intuito foi provocar a reflexão a respeito da teoria e prática durante todos estes anos desta política a partir do movimento dialético.

A busca pelo objetivo geral de analisar as implicações das concepções do Programa de Regionalização do Turismo para sua execução no desenvolvimento das políticas públicas de turismo revelou que a aproximação dos conceitos, regionalização e roteirização, trouxe prejuízos a implantação do Programa no sentido de que os objetivos delineados, muitas vezes, não conseguiram ser alcançados em função desta confusão epistemológica. Entendendo regionalização como um processo que envolve aspectos sociais, culturais, econômicos, políticos e psicológicos com a intenção de buscar o equilíbrio entre os graus de desenvolvimento entre as regiões observando a capacidade de inserção no processo de expansão nacional, evitando conflitos entre os estímulos de localidades vizinhas e entendendo a roteirização como um produto a ser promovido e comercializado pela iniciativa privada para atender o mercado, verificou-se que, na prática, houve a inversão de papéis dos envolvidos perdendo-se a possibilidades de se construir um processo com os atores sociais.

A relação do setor privado com o Estado é ambígua, pois historicamente aquele sempre exigiu a proteção deste ao mesmo tempo em que buscava liberdade, causando certa insegurança. Por isso, atualmente, é complicado exigir do setor privado uma postura mais ativa com relação ao mercado e mais especificamente ao turismo. O terceiro setor, entidades privadas com fins públicos, uma nova figura neste cenário vem demonstrando-se muito importante para o desenvolvimento de comunidades e suprimento de lacunas do Estado.

No que se refere ao objetivo específico da contribuição da implantação deste Programa para o desenvolvimento regional e para o turismo ainda há que se avançar nas questões territoriais como desenvolvimento endógeno, trabalho

integrado e empoderamento da comunidade local. A participação alcança, neste sentido, apenas na instância formal estando a pouca vontade política relacionada a incipiência da participação ativa e comprometida influenciando a eficácia e a continuidade do PRT.

Entretanto, pode-se dizer que o Programa teve sua importância no cenário nacional, principalmente, na atuação do Ministério do Turismo que busca orientar através de eventos e de suas publicações oficiais a regionalização, estimular o diálogo entre as instâncias e a criar de mecanismos para sua continuidade como portarias, embora ainda incipientes. Para que esta política traga resultados é preciso rever e colocar em prática estas diretrizes e acompanhá-las durante todo o processo, retroalimentando-a sempre que necessário. Para tanto, os âmbitos locais precisam desenvolver posturas mais crítica e ativa.

A existência dos Conselhos é importante para trazer a discussão sobre turismo na região, apesar de ainda ter que se ampliar a participação e manter continuidade das ações. Além disso, é imprescindível a elaboração e acompanhamento da execução de um plano de desenvolvimento do turismo na região pautado na regionalização. A realidade do Distrito Federal apresenta uma vantagem frente a demais localidades devido a proximidade do Conselho ao Ministério do Turismo.

### **5.2.1 Pesquisas Futuras**

Abre-se nesta discussão temas não aprofundados que apontam pesquisas futuras. O Programa de Regionalização foi analisado sob o prisma dos sujeitos: SP - Ministério do Turismo, SR - Setur-DF e SC - Condetur-DF. Neste sentido, poderia se apurar a percepção dos trabalhadores envolvidos com o turismo e da população da região dos impactos da política em suas realidades. Assim como percebem a sua atuação por meio de audiência públicas e a efetividade desta forma de participação. Outra possibilidade de investigação é sobre lógicas de monitoramento que funcionaram em outros lugares e que pudessem servir como base para melhorar práticas no país.

## REFERÊNCIAS

### Bibliográficas

ABLAS, Luiz Augusto de Queiroz. **Efeitos do Turismo no Desenvolvimento Regional. Turismo em Análise.** São Paulo: USP, 1991.

ACERENZA, Miguel Angel. **Administración del Turismo: conceptualización y organización.** México: Trihas, 1984.

ARAÚJO e TASCHNER, 2012. **Turismo e políticas públicas no Brasil.** In: BENI, Mario Carlos (Org). Turismo: Planejamento Estratégico e Capacidade de Gestão: Desenvolvimento Regional e capacidade de Gestão e Clusters. São Paulo: Manole, 2012.

ARENDDT, Hannah. **O que é política?** Fragmentos das obras póstumas compiladas por Úrsula Ludz. 2ªEd. Trad.: GUARANY, Reinaldo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. 38ª Ed. São Paulo: Globo, 1985.

BAHL, Miguel. **Turismo e eventos.** Curitiba: Prottexto, 2004.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** Trad.: Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BENI, Mario Carlos (Org). **Turismo: Planejamento Estratégico e Capacidade de Gestão: Desenvolvimento Regional e capacidade de Gestão e Clusters.** São Paulo: Manole, 2012.

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

BENI, Mario Carlos. **Globalização do Turismo: Megatendências do Setor e a Retratabilidade Brasileira.** São Paulo: Aleph, 2003.

\_\_\_\_\_. **A política de turismo.** In: TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. (Org.). Turismo: como aprender, como ensinar. São Paulo: Senac, 2001.

\_\_\_\_\_. **Análise Estrutural do Turismo.** São Paulo: Senac, 2000.

BERTRAND, G. **Paisagem e geografia física global: esboço metodológico.** Trad.: CRUZ, Olga. São Paulo: Igeousp, 1971.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 10ªEd. São Paulo: Malheiros, 1999.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação.** São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983.

BOSCHI, Renato. ***Industrial Entrepreneurs: Interest Representation, Leadership, and Dilemmas of Economic Development in Brazil***. FESUR, 1992.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

BOULLÓN, Roberto C. ***Planificación del espacio turístico***. México: Trilha, 1991.

BRANDÃO, Helena H. N. **Introdução à análise do discurso**. Campinas: Editora Unicamp, 2012.

BRASIL. **Programa de Regionalização do Turismo: Diretrizes**. Brasília: Roteiros do Brasil, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Índice de Competitividade do Turismo Nacional: Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional: Relatório Brasil 2013**. Luiz Gustavo (Coord.) Medeiros Barbosa. – Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2013b. 92 p.

\_\_\_\_\_. **Índice de Competitividade do Turismo Nacional – 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil 2011**. Luiz Gustavo Medeiros Barbosa (Org.) – Brasília, DF: SEBRAE, 2012. 88 p.

\_\_\_\_\_. **6º Salão do Turismo: Roteiros do Brasil – Relatório de Atividades**. São Paulo: Ministério do Turismo, 2011a.

\_\_\_\_\_. **Roteiros do Brasil: 94 Belos Motivos para Viajar pelo Brasil**. Ministério do Turismo: 2011b.

\_\_\_\_\_. **Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil – Resumo Executivo**. Roteiros do Brasil, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Índice de Competitividade do Turismo Nacional - 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional: Relatório Brasil 2010**. Luiz Gustavo Medeiros Barbosa (Org.) - Brasília: Ministério do Turismo, 2010b. 80p.

\_\_\_\_\_. **Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil 2009**. Luiz Gustavo Medeiros Barbosa (Org.) - Brasília: Ministério do Turismo, 2009a. 85 p.

\_\_\_\_\_. **Roteiros do Brasil: 87 Belos Motivos para Viajar pelo Brasil**. Ministério do Turismo: 2009b.

\_\_\_\_\_. **Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional: Relatório Brasil**. Organização de Luiz Gustavo Medeiros Barbosa. 2ª Ed. Brasília: Ministério do Turismo, 2008, 84p.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Turismo 2007/2010: Uma viagem de inclusão**. Ministério do Turismo, 2007a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 1: Sensibilização**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007b. p. 75.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 2: Mobilização**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007c. p. 43.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 3: Institucionalização da Instância de Governança Regional**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007d.p.54.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 4: Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007e. p. 67.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 5: Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007f. p. 62.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 6: Sistema de Informações Turísticas do Programa**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007g. p. 59.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 7: Roteirização Turística**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007h. p.51 .

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 8 – Promoção e Apoio a Comercialização**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007i. p. 66.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 9: Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo;

Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007j. p.111 .

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional: Introdução à Regionalização**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007i.

\_\_\_\_\_. **Cadernos Turismo Brasil 2: Cadeia Produtiva do Turismo: Modelos para Reflexão e Análise**. Rio de Janeiro: Turismo Brasil e Senac Nacional, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Roteiros do Brasil: Programa de Regionalização do Turismo – Institucionalização de Instância de Governança Regional**. Ministério do Turismo: 2005b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Diretrizes Políticas**. Brasília: Ministério do Turismo, 2004a. p.32.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Diretrizes Operacionais**. Brasília: Ministério do Turismo, 2004b. p.61.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Turismo 2003/2007: Diretrizes, Metas e Programas**. Ministério do Turismo: 2003.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** - Título III, Capítulo V: Do Distrito Federal e dos Territórios.

BREWER-CARÍAS, Allan R. **Los problemas de la administración pública y la capacidad de acción del Estado en América Latina**. In: MOLS, Manfred e THESING, Josef. *El Estado en América Latina*. Buenos Aires: Fund K. Adenauer Stiftung A.C - CIEDLA, 1995.

CELLARD, André. **Análise Documental**. In: POUPART, Jean. A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **O que é ideologia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

CHEPTULIN, Alexandre. **A dialética materialista: Categorias e leis da dialética**. São Paulo: Alfa e Ômega, 1982.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Trajelórias Geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1997.



CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e Organização espacial**. São Paulo: Ática, 1986.

CRUZ, Rita de Cássia. Políticas de Turismo no Brasil: Significado, Importância, Interfaces com outras Políticas Setoriais. In: SOUZA, Maria José de. (org) Políticas Públicas e o Lugar do Turismo. Universidade de Brasília. Brasília, 2002.

CRUZ, Rita de Cássia. Política de turismo e território. 2ª Ed. São Paulo: Contexto, 2001.

CUNHA, E.P.; E.S.M. **Políticas públicas sociais**. In: CARVALHO, A et al (orgs.). Organização e gestão das políticas sociais no Brasil: desafios da gestão democrática das políticas sociais. Programa de capacitação continuada para assistentes sociais. Módulo 3. Brasília: UnB. P.58-70.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 20ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DEGENNSZAJH, R.R. **Desafios da Gestão Democrática das Políticas Sociais**. IN: Capacitação em serviço social e política social. Módulo 3. Brasília: UnB/CEAD, 2000.

DEMO, Pedro. **Pesquisa e Construção do Conhecimento: metodologia no caminho de Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. In: BROMLEY, RAY e BUSTELO, Eduardo S. (Orgs). **Política x Técnica no Planejamento**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.

DIAS, Reinaldo. **Introdução ao Turismo**. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. **Planejamento do Turismo: Política e Desenvolvimento do Turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2008.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Upper Saddle, New Jersey: Prentice Hall, 2005.

FELLINI, Lourdes. **A qualidade do atrativo turístico**. In: Brasilturis Jornal, São Paulo: 15 nov., 1986.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. NEVES, Luiz Felipe Baeta. (Trad.) Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

\_\_\_\_\_. **A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970**. Trad.: Laura Fraga de Almeida Sampaio. São Paulo: Ed. Loyola, 21ª ed., 2011.

GARCÍA VILLA, Adolfo. **Planificación y evaluación del turismo**. México: Editorial Limusa, 1987.

GEIGER, P. **Regionalização**. In: Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, ano 31, n.1, jan/mar, 1969.

GEORGE, A. L., **Quantitative and Qualitative approaches to content analysis**. In: POOL, I.S. **Trends in Content Analysis**. 1959.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de pesquisa social**. 5ªEdição: Atlas, São Paulo, 2007.

GOMES, P.C.C. **O conceito de região e sua discussão**. In: CASTRO, I.E., GOMES, P.C da C e CORRÊA, R.L. **Geografia Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

HALL, C. Michel. **Planejamento Turístico: políticas, processos e relacionamentos**. Tradução de Edite Sciulli. São Paulo: Contexto, 2001.

HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

HALL, C.M. **Tourism, Development, Dimensions and Issues**. Ed. South Melbourne: Addison Wesley Longman, 1998.

HALL, P. **Urban and Regional Planning**. 3ªEd. Londres e Nova York: Routledge, 1992.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias Qualitativas na Sociologia**. Petrópolis: Vozes, 1987.

HAYWOOD, K.M. **Responsible and responsive tourism planning in the community**. Tourism Management, 1988.

HEIDMANN, Francisco e SALM, José Francisco. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases Epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

IANNI, O. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.

IGNARRA, Luiz. Renato. **Fundamentos do Turismo**. São Paulo: Pioneira, 1999.

JAGUARIBE, Helio. **Brasil, Mundo e Homem na Atualidade: Estudos Diversos** / Helio Jaguaribe. – Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

J. CHAUMIER. **Les techniques documentaires**, PUF, 1947 5ed., 1989, e J.CHAUMIER, **Le traitement linguistique de l'information**, Enterprise moderne d'Édition, 3ed., 1988.

JEKINS, J. **Tourism policy in rural New South Wales: policy and research priorities**. Geojournal: 2003.

KAPLAN, Marcos. **Aspectos políticos do planejamento na América Latina**. In: BROMLEY, Ray e BUSTELO, Eduardo S. (Orgs.). **Política x Técnica no**

**Planejamento: Perspectivas Críticas.** São Paulo: Editora Brasiliense S.A., 1982.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** 3ª Ed. Trad.: BORGES, Luís Carlos. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KONDER, Leandro. **O que é a dialética.** São Paulo: Brasiliense, 2003.

\_\_\_\_\_. **Teoría y realidad del Estado en América Latina.** In: MOLS, Manfred e THESING, Josef. **El Estado en América Latina.** Buenos Aires: Fund K. Adenauer Stiftung A.C - CIEDLA, 1995.

KAUFMANN, Robert R. **Corporatism, Clientelism and Partisan Conflict.** In: MALLOY, James M. **Authoritarianism and Corporatism in Latin America,** Pittsburgh, 1977.

LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica.** Atlas: São Paulo, 2000.

LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos.** Atlas: São Paulo, 2001.

LAMOUNIER, B. **Análise de políticas públicas: quadro teórico-metodológico de referência.** São Paulo: [s.e.], [s.d.].

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de, e ROBERT, Cinthia. **Teoria do Estado, Democracia e Poder Local.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

M. PÉCHEUX. **Analyse automatique du discours.** Dunod, 1966.

MAINGUENEAU, D. **Initiation aux méthodes de analyse du discours.** Hachette, 1976 e **Nouvelles tendances em analyse du discours,** Hachette, 1987.

MARTINEZ, Paulo. **Poder e Cidadania.** Campinas, SP: Papyrus, 1997.

MAYAN, M. J. **An introduction to qualitative methods: a training module for students and professionals.** Edmonton, Universidade of Alberta, 2001.

MCINTOSH, Robert e GUPTA, Sashinkant. **Turismo: planeación, administración y perspectivas.** México: Limusa, 1987.

MEYER-STAMER, Jír. "Perestroiquinha": **Neuorientierungen in der brasilianischen Industriepolitik en Lateinamerika.** *Anlysen-Daten-Dokumentation* 8, 1991.

MOLINA, Sergio e Rodríguez, Sergio. **Planejamento Integral: um enfoque para a América Latina.** Trad.: VALERO, Carlos. São Paulo: EDSC, 2001.

MOLINA, Sérgio. **Turismo: metodologia para su planificación.** México: Trilhas/Universidad Anáhuac, 1997.

MORAES, A.C.R. **Historicidade, consciência e construção do espaço.** Boletim de Geografia Teorética, Rio Claro, v.27-28, 1984.

MOREIRA, R. **Para onde vai o pensamento geográfico? Por uma epistemologia crítica.** São Paulo: Contexto, 2008.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao Estudo do Método de Marx.** São Paulo: Expressão. Popular, 2011.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). **Turismo Internacional: uma perspectiva global.** Porto Alegre: Bookman, 2003.

OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. **Estado y políticas estatales en América: hacia una estrategia de investigación.** Buenos Aires: Clacso, 1976.

PAVIANI, Jayme. **Epistemologia Prática.** Caxias do Sul: Educs, 2009.

PERROUX, François. **A economia do século XX.** 2ª Ed. Lisboa: Livraria Moraes, 1967.

POTTER, J. e WETHRELL, M. **Discourse and social psychology beyond attitudes and Behavior.** Sage Publications, 1987.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** Trad.: Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RATZEL, F. **Politische Geographie.** 2ª Ed. Osnbruck: Otto Zeller Verlag, 1904.

RELPH, E.C. **As bases fenomenológicas da geografia.** Geografia, v.4, n.4, 1979.

RODRIGUES, Adyr Balastrieri. **Turismo e Espaço: rumo a um conhecimento transdisciplinar.** São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão.** 7ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

SANTOS, Milton. **Espaço e método.** São Paulo, Nobel, 1997 e 1992.

SARAIVA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública.** In: SARAIVA, E.; FERNANDES, E. (orgs.). Políticas Públicas. v.I. Brasília: ENAP, 2006. p.21-41.

SESSA, Alberto. **Turismo e política de desenvolvimento.** Trad.: SARTOR, Lourdes Fellini. Porto Alegre: Uniontur, 1983.

SHULTE, Silke. **Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turismo.** Santiago do Chile: Cepal: Ilpes, jul, 2003. (Série Manuales, 25).

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello. **Turismo como Instrumento de Desenvolvimento e Redução da Pobreza: uma Perspectiva Territorial.** In: CORIOLANO, Luzia Neide M.T. e LIMA, Luiz Cruz. (Orgs.) **Turismo Comunitário e Responsabilidade Socioambiental.** Fortaleza: EDUECE, 2003.

SOUZA, M.J.L. **O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento.** In: CASTRO, I.E., GOMES, P.C.C e CORRÊA, R.L. **Geografia, conceitos e temas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, Hebert José de. **Como se faz análise de conjuntura.** Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

SOUZA, Maria José (Org.). **Políticas públicas e o lugar do turismo.** Brasília: UnB: Ministério do Meio Ambiente, 2002.

TELES, Reinaldo. **Fundamentos geográficos do turismo.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: A pesquisa qualitativa em Educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

VILLANUEVA, L.F. **Estudio Introductório.** In: SARAIVA, E.; FERNANDES, E. (orgs.) **Políticas Públicas v.I Brasília, ENAP, 2006. P.43 – 66.**

ZAOUAL, Hassan. **Globalização e Diversidade Cultural.** Trad.: Thiollent, Michel. São Paulo:Cortez, 2003.

## Eletrônicas

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Rede TRAF. Disponível em: [http://portal.mda.gov.br/portal/noticias/item?item\\_id=13800377](http://portal.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=13800377) acessado em novembro de 2013.

COSTA, Everaldo Batista da y Júlio César SUZUKI. **A ideologia espacial constitutiva do Estado nacional brasileiro**. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de noviembre de 2012, vol. XVI, nº 418 (6). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-418/sn-418-6.htm>>. [ISSN: 1138-9788] acessado em outubro de 2013.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese dos Indicadores Sociais 2009**. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadores\\_minimos/sinteseindicsoais2009/indic\\_sociais2009.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadores_minimos/sinteseindicsoais2009/indic_sociais2009.pdf) acessado em setembro de 2013.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=53&search=distrito-federal> acessado em setembro de 2013.

GDF, Governo do Distrito Federal. **História do Distrito Federal**. Governo do Distrito Federal, 2010. Disponível em: [http://www.df.gov.br/005/00502001.asp?ttCD\\_CHAVE=1254](http://www.df.gov.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=1254) acessado em setembro de 2013.

SETUR-DF, Secretaria de Turismo do DF. **Sobre o DF**. Disponível em: <http://www.df.gov.br/> acessado em setembro de 2013.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (OMT). *Referencias básicas sobre estadísticas de turismo*. Madri: OMT, 200. Disponível em: [www.world-tourism.org](http://www.world-tourism.org) acessado em 15 fev. 2013

WORLD TOURISM ORGANIZATION (WTO). *Tourism highlights 2002*. Disponível em: [www.world-tourism.org](http://www.world-tourism.org) acesso em: 22 abr. 2013.

## Informação Verbal

BENI, Mario Carlos. **Representatividade das Políticas Públicas e o Desafio do Legislativo no Contexto Atual.** Fala proferida na mesa redonda no Seminário Latino-Americano de Políticas Públicas em 23 de setembro de 2013.





## APÊNDICES



## APÊNDICE A – Roteiro das Entrevistas

1. Fale-me um pouco da evolução do PRT.
2. Quais foram os resultados do Programa?
3. Saberá me dizer como ocorreu o processo do PRT aqui no DF?
4. Acredita que há, de fato, a participação da comunidade no Programa?
5. O que, na sua opinião, ocasionou o esvaziamento das instâncias de governança?
6. O que se entende por regionalização? E por roteirização?
7. Acredita que o PRT, de fato, promove a regionalização e o desenvolvimento regional? Como?
8. Considerando as premissas do PRT, acredita que ele pode promover, de fato, a integração e a inclusão social? Como?
9. Na sua visão, porque acredita que o MTur adotou o conceito de cadeia produtiva do turismo?
10. Em que medida a descontinuidade dos governos tem influenciado a execução do PRT?
11. Qual o papel do Mtur/Setur-DF/Condetur-DF neste processo? E da comunidade e do setor privado?



**APÊNDICE B – Exemplo do Quadro utilizado para interpretação de trechos do discurso dos documentos/  
entrevistas: Sujeito Produtor 2**

Os quadros de análise foram elaborados para cada entrevista e documento pesquisados para interpretação intra e interdiscursos de acordo com movimento dialético. O quadro abaixo representa apenas um exemplo dos 28 construídos, sendo 6 de entrevistas e 22 para os documentos oficiais.

Temas	Rubricas			Sub-rubricas				
	Concepção	Dificuldades	Avanços	Totalidade / Fragmentação	Contradição /Mediação	Teoria/ Prática	Objetividade/ Subjetividade	Ideologia/ Alienação
<b>Planejamento</b>	Participativo, Integral, Dinâmico, Interdisciplinar No turismo, promover e orientar o desenvolvimento regional (atendendo as necessidades da comunidade) Os seus resultados não podem ser apenas quantificados, pois são oriundos de processos sociais e culturais Transformação	Então qual foi a primeira ação no Programa de Regionalização o na segunda fase, pegar todas estas ações do Ministério, organizá-las e encaixá-las em oito eixos de atuação	“(…) os oito eixos também representam (...) o ciclo, eles são o ciclo de desenvolvimento da atividade no território, que vai desde a parte de gestão ao planejamento, posicionamento de mercado, a qualificação	Planejamento como um ciclo		A distância entre os módulos e os eixos é mínima e pouco representada na prática. O que se tem trabalhado essencialmente é a promoção e a comercialização		

	o qualitativa		o, a infraestrutura, a informação ao turista, promoção, apoio a comercialização e monitoramento					
<b>Políticas Públicas</b>	<p>Processo participativo Governar em prol do bem público Atender as demandas da sociedade Estabelecidas dentro, pela e para a sociedade Ciclo (planejamento, implementação, execução e avaliação constante - retroalimentação)</p> <p>Continuidade Consoantes com a realidade da</p>	<p>as outras áreas do Ministério do Turismo enxergavam o Programa como sendo só deste departamento, desta coordenação, quando na verdade ele é um Programa transversal, um programa estruturante dentro do Ministério</p>	<p>para ele se transmitir que é um Programa do Ministério como um todo. Isso que eu falo assim: 'Parece uma coisa simples como essa, mas são pequenos detalhes assim que a gente se preocupou em mudar, como mudou agora eu</p>	<p>Reconhecimento da necessidade de se trabalhar uma política de forma transversal para que ela seja executada conforme planejada</p>	<p>Dificuldade de se trabalhar o Programa quando a proposta não é incorporada por todos</p>			

	<p>comunidade Políticas de turismo – indutivas horizontalizadas</p> <p>Integração intersetorial</p> <p>Valorização das diversidades regionais .</p>		<p>faço esse registro aqui, mas ele faz parte de uma estratégia muito maior, que foi o redesenho do Programa que nós fizemos este ano</p>					
<b>Turismo</b>	<p>o turismo é resultado de processos sociais e culturais não inteiramente quantificáveis, e que são imprescindíveis para sua compreensão e para implementar ações não pode ser explicado apenas pelo seu caráter econômico, pois este é</p>	<p>eu as vezes uso este conceito de cadeia produtiva, né, porque na minha compreensão é a identificação de alguns atores que fazem parte desta atividade econômica que é o turismo, né. Agora, quando eu a</p>		<p>cadeia produtiva não é suficiente para a realidade do turismo e sua regionalização</p>	<p>cadeia produtiva não é compatível com a realidade do turismo e sua regionalização</p>	<p>Aqueles que são incluídos no processo de regionalização são apenas os atores formalizados excluindo boa parte daqueles que de fato</p>		<p>Aceitação do conceito de cadeia produtiva para tratar de turismo</p>

	insuficiente para abranger sua diversidade de dimensões além de dever ser considerado produto de sua cultura	uso, assim, eu não percebo ela como uma limitadora de atores				fazem parte do turismo		
<b>Regionalização</b>	Processo Aspectos sociais, culturais, econômicos, políticos Ordenar as regiões de acordo com a necessidade de desenvolvimento regional observando a capacidade de inserção no processo de expansão nacional, evitando conflitos entre os estímulos de regiões vizinhas ou centros industriais e	foi a inserção de um conceito de trabalho integrado que é essencial no turismo até por ser uma atividade multidisciplinar e que a gente depende de diversos setores (...) como pra sociedade entender também esta importância	grande ganho do Programa, que eu acho: foi a inserção de um conceito de trabalho integrado que é essencial no turismo até por ser uma atividade multidisciplinar e que a gente depende de diversos setores. Este conceito,	Inclusão da sociedade apenas como agente passivo	Enfoque na iniciativa privada: “a gente depende de diversos setores”	O conceito de trabalho integrado foi trabalhado apenas na teoria	“grande ganho do Programa, que eu acho”	Abrangência do conceito de trabalho integrado e multidisciplinariedade



	<p>pela facilidade de localizar regiões com meios de acesso. Valorização e preservação do recurso natural e cultural e respeito pelo desenvolvimento de outras regiões do país, busca pelo equilíbrio entre os graus de desenvolvimento entre as regiões, diminuição do confronto entre os aspectos espaciais de industrialização e urbanização e redução do surgimento de excessivas concentrações territoriais</p>		<p>eu acho muito importante de se trabalhar, tanto para o empresário, quanto para o gestor como para a sociedade entender também esta importância</p>					
<b>Roteirização</b>	Produto Mercado	E aí, por ter dado este		A elaboração de roteiros visa	O Ministério estimulou a	A preocupação	Estimulou-se a formatação de	A função do

	<p>Comercialização, Promoção</p> <p>Os roteiros turísticos são o conjunto de informações relativas a viagem como os lugares visitados, tempo de permanência, atrativos visitados em cada local, etc. Os roteiros a serem oferecidos devem estar prontos para comercialização e de acordo com a segmentação adequada ao mercado almejado</p>	<p>passo, talvez, esta empurrada, é... alguns produtos que foram criados no Programa, na verdade, não são produtos, né. Para se criar um produto turístico é muito mais que se fazer um roteiro de papel e botar no mapa, porque é complexo, você tem a questão mercadológicas, econômicas, sociais, temporais, uma série de situações que impactam neste processo e este tem que ser conduzido pela iniciativa privada de</p>		<p>prioritariamente e as questões econômica e mercadológica: “você tem a questão mercadológicas, econômicas, sociais, temporais, uma série de situações que impactam neste processo”</p>	<p>formatação de roteiros e permitiu que muitos fossem publicados sem que estivessem de fato estruturados: “alguns produtos que foram criados no Programa, na verdade, não são produtos, né”</p>	<p>ação de formatação de roteiros tem partido do Ministério: “e este tem que ser conduzido pela iniciativa privada de fato”</p>	<p>roteiros pelas regiões para suprir as demandas do mercado sendo que muitas não tinham uma estrutura básica: “Para se criar um produto turístico é muito mais que se fazer um roteiro de papel e botar no mapa, porque é complexo”</p>	<p>Ministério é dar condições para o desenvolvimento regional: “Você tem o papel de cada um, mas o papel do poder público é criar um ambiente positivo para que dali saiam os produtos para serem comercializados”</p>
--	---	--	--	--	--	---	--	--

		fato. Você tem o papel de cada um, mas o papel do poder público é criar um ambiente positivo para que dali saiam os produtos para serem comercializados						
<b>Desenvolvimento Regional</b>	Processo Variáveis culturais, sociais, psicológicas, político-legais, ecológicas e econômicas Transformação da realidade Desenvolvimento Integral Resultados a longo prazo Respeito a cultura autóctone e ao meio ambiente se refere, em termos político-administrativo	Por não ter uma identidade, por ter umas características diferentes, isto impacta um pouco no Programa de Regionalização, que, por exemplo, Brasília, é uma região turística só. É o único estado que é assim, é uma só, Brasília RA, Brasília, patrimônio da humanidade é o nome da		Não valorização da diversidade entre as localidades da região considerando um todo uniforme	Trabalha-se "Brasília, Patrimônio da Humanidade" pelo apelo mercadológico excluindo o desenvolvimento de toda a região, no caso o DF			

	s, às decisões e ações elaboradas e implantadas pelos governos e atores sociais, em conjunto, que constituem as políticas públicas	região turística, e é Brasília com um todo						
<b>Participação</b>	Conquista da participação pela comunidade Comprometimento com os interesses coletivos Participação como integrantes da realidade e não como um recurso institucional para serem ouvidos Construção de capacidades e de representação política Não pode ser	Vejo uma identidade um pouco assim fragmentada e talvez sem um empoderamento, quem 'é' mesmo as pessoas do território? A gente tem algumas associações que representam alguns segmentos, mas acho que daria para trabalhar de uma forma mais estratégica sabe? E		Empoderamento não se trata apenas de identificar os atores e ter suas representações, mas de uma participação ativa, criativa, flexível que valoriza o indivíduo e sensibiliza a coletividade		"E implementar um pouco este conceito de regionalização mesmo que não é tão forte em Brasília". As ações no DF se restringiram a ações pontuais e não a um	"Vejo uma identidade um pouco assim fragmentada e talvez sem um empoderamento" "acho que daria para trabalhar de uma forma mais estratégica sabe?"	

	apenas concessões simbólicas Longo Prazo Empoderamento Desenvolvimento endógeno (enfoque territorial)	implementar um pouco este conceito de regionalização mesmo que não é tão forte em Brasília.				processo		
<b>Relações de poder</b>	Política Sistema capitalista – aspecto econômico, sistema produtivo, regime de classes Supremacia do Estado (oriundo das relações da sociedade) Prevalência dos interesses da elite e não da coletividade Relação entre as forças sociais – dialético Participação parcial Descontinuidade	ele tinha um apoio mais forte internamente, a situação política do Programa dentro do Ministério era um pouco mais favorável até por conta das lideranças que nós tínhamos aqui dentro	As lideranças que conduzem o processo têm papel fundamental		Descontinuidade das ações/programas em função da capacidade de pressão de determinados interesses	As lideranças para garantir a continuidade das ações/programas		

	de das políticas Concentração de poder no Executivo provocando um enfraquecimento das administrações regionais e municipais diminuindo a autonomia e a unidade políticas locais Estado estimula papel mais ativo da iniciativa privada em relação à pública							
<b>Vontade política</b>	o papel do Estado é de se submeter todas as vontades, segundo os limites estabelecidos para cada caso, (inclusive dos conceptores	Porque fora do Ministério ele é muito mais bem visto e sua importância é muito maior fora que dentro, muitos estados utilizaram para definir	então estas são estratégias que nós tomamos para fortalecer o Programa que mantém a sua		Se o Programa está fragilizado no órgão de maior hierarquia não tem como apoiar e estimular os demais a se	Necessidade de mecanismos que visem a continuidade do Programa a considerando que as	“Porque fora do Ministério ele é muito mais bem visto e sua importância é muito maior fora que dentro” “Programa, agora internamente a	

	da ordem) devendo haver mecanismos de controle externo e internos	suas políticas e até a sua organização estadual né, de seus órgãos foram baseados no Programa, agora internamente a gente sofreu muito durante essas... durante toda esta caminhada	continuidade.		envolverem na política	relações de poder e a vontade política influenciaram tanto a execução de uma política	gente sofreu muito durante essas... durante toda esta caminhada”	
--	---	---	---------------	--	------------------------	---	--	--