

ORGANIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL: DIRETRIZES NACIONAIS E FRAGILIDADES LOCAIS

Larissa da Silva Ferreira
Núcleo RMNatal – Observatório das Metrôpoles e
PPGe – UFRN

RESUMO:

As políticas públicas de turismo ainda vêm ocupando espaço paulatinamente no âmbito do planejamento e da gestão pública nas mais diferenciadas escalas. Logo, o presente trabalho tem por objetivo fazer uma discussão de como se organizam as atuais políticas públicas de turismo no Brasil dando um enfoque local para o estado do RN. Tal discussão faz parte da pesquisa de dissertação intitulada “Planejamento Turístico e Ordenamento Territorial na Região Metropolitana de Natal/ RN” do PPGe - UFRN em conjunto com o Núcleo RMNatal – Observatório das Metrôpoles e FAPERN. Percebeu-se que, por mais que o turismo seja uma importante atividade econômica para o país, o Brasil ainda carece de políticas e planos sistematizados tanto para o planejamento quanto para o ordenamento territorial da atividade. Além do mais, o fato da descentralização da gestão da atividade ser uma das principais propostas políticas do atual PNT (Plano Nacional do Turismo 2007-2010), a ausência de diretrizes nacionais que tenham a envergadura de regular o uso e ordenamento do território aliada a fragilidade legal e institucional em escala local, fazem com que o turismo nos dias atuais continue se dando à revelia, construindo e (des)regulando territórios, e por muitas vezes desvirtuando os projetos de nação.

Palavras-chave: Turismo; Políticas Públicas; Gestão Territorial.

Introdução

É sabido que o turismo hoje no contexto mundial é uma das mais importantes atividades econômicas, gerando além de renda, intercâmbios de pessoas e de culturas. Deixa de ser compreendido como um simples fenômeno (pontual e singular) para fazer parte da realidade cotidiana. Segundo BUADES (2006) o turismo tornou-se comum à vida das pessoas e está em permanente expansão por ser um meio rápido e sutil de entrada do estilo de vida consumista para sociedades mais afastadas dos grandes centros de decisão imperialistas do mundo. Segundo o autor, hoje vivemos um processo de colonização turística do planeta. E de fato estamos a partir do momento em que podemos verificar uma atividade relativamente nova crescer substancialmente em um período curto de tempo¹, tendo seu crescimento inclusive maior do que toda a economia global durante o período de 1950 a 2005, proporcionalmente. O turismo tornou-se uma prática social possibilitada pela globalização que tem por missão, segundo BUADES (idem), transformar o planeta num paraíso liberal.

¹ Segundo a OMT <www.world-tourism.org> em 1950 o fluxo turístico internacional era de 25,3 milhões de turistas. Valor irrelevante aos 808 milhões registrados no ano de 2005.

Aliado ao seu processo de expansão enquanto um produto econômico, o turismo por ser uma atividade que elementarmente consome espaços para sua reprodução, traz à reboque contemporâneos debates sobre a necessidade do seu ordenamento e gestão territorial. Tais debates enveredam suas pesquisas procurando entender a atual capacidade do turismo de organizar sociedades inteiras e de condicionar tendências e ocupações territoriais, levantando questionamentos e indagações à sociedade acadêmica sobre qual é o papel que cabe ao turismo no (re)ordenamento dos territórios, a fim de se estabelecer normas e diretrizes para seu ordenamento devido a latente necessidade de regulação territorial da atividade.

Ensaio realizado por BECKER em 1996 problematiza essa necessidade afirmando que o turismo atualmente vem sendo espacializado a partir de dois padrões de desenvolvimento: o padrão desenvolvimentista no sentido de desenvolvimento a qualquer preço, rápido, desenfreado, e há também uma tentativa de se ordenar, regular e disciplinar o uso do território. Para tanto, o papel da União é fundamental no sentido da regulação. Deve-se, segundo a autora, regular a competição entre os estados; estabelecer as regras do jogo; disciplinar o uso do solo; controlar as parcerias estabelecendo limites e estímulos para a prevenção de problemas territoriais genuinamente oriundos da atividade turística, como a fragmentação do território, desigualdades socioespaciais, especulação do setor imobiliário além das outras variadas formas de diferenciação do espaço pela atividade.

É, pois, com essa compreensão de responsabilidade do Estado para com o seu território, como nos indicou BECKER, que este artigo tem como objetivo mostrar como atualmente no Brasil as políticas públicas de turismo se organizam na perspectiva de fazer do turismo, ao contrário do que por muitas vezes é constatado, um elemento agregador do espaço e um instrumento de inserção social.

Considerações importantes acerca do Território e do Turismo

Antes de iniciarmos as discussões a respeito das políticas públicas de turismo, faz-se importante tecermos alguns entendimentos sobre o conceito de Território e suas relações e reflexões com o turismo. Para tanto, nos embasamos em MORAES (2005) quando afirma que o território – na concepção clássica da geografia política – é o espaço de um poder o qual era basicamente exercido pelo Estado centralizador. Trata-se de uma área de soberania estatal delimitada pela jurisdição de uma dada legislação e de uma autoridade (MORAES, 2005, pág. 139). Os territórios são entidades históricas, resultados de um controle social e de uma dominação política organizada e institucionalizada. E ainda cabe frisar que o Estado moderno é um Estado genuinamente territorial, com sua expressa limitação físico-geográfica, social e política.

O território, segundo MORAES (idem) é então:

Uma materialidade terrestre que abriga o patrimônio natural de um país, suas estruturas de produção e os espaços de reprodução da sociedade (lato senso). É nele que se aloca as fontes e estoques de recursos naturais disponíveis para uma dada sociedade e também os recursos ambientais existentes. É nele que se acumulam as formas espaciais criadas pela sociedade ao longo do tempo (o espaço produzido). Tais formas se agregam ao solo, tornando-se estruturas territoriais, condições de produção e reprodução em cada conjuntura

considerada. (MORAES, 2005: 140)

Ainda colaborando para o nosso entendimento sobre esse categoria de análise, MORAES (2005) nos contempla afirmando que o grande agente na produção do espaço é o Estado através de suas políticas e concessões territoriais, pois é o mesmo quem dota o território de grandes equipamentos e infraestruturas, e por sua vez sendo um dos principais responsáveis e indutores nos projetos de ocupação do território. É nesse momento em que as discussões de turismo, políticas públicas e território se intersectam a partir do momento em que trazemos a responsabilidade do Estado para com o turismo, atividade que demanda e traça novos territórios.

E na tentativa de um esclarecimento conceitual do que seja o turismo, deparamo-nos com uma palavra com certos problemas semânticos e de diferentes pressupostos teóricos-conceituais, está diretamente subordinado a sua necessidade espacial e a diferentes olhares que em determinados momentos se distanciam e se aproximam nas formas de análise. Segundo DE LA TORRE (1997) o turismo “é a soma de relações e de serviços resultantes de uma mudança de residência temporária e voluntária motivada por razões alheias a negócios ou profissionais” (DE LA TORRE, 1997, p. 15). Porém, há de se perceber que a atividade atualmente toma desdobramentos por muitas vezes não cabíveis a definições fechadas e precisas. O turismo hoje como um serviço, remonta uma gama de setores que se inter-relacionam direta e indiretamente, causando reflexos aplicados no território.

Assim, podemos concordar com BARRETO (1995) quando afirma que:

Embora ainda alguns círculos, principalmente os leigos, vejam o turismo apenas como a ‘indústria de viagens de prazer’, trata-se de algo mais complexo do que um simples negócio ou comércio. O turismo é uma amálgama de fenômenos e relações, fenômenos estes que surgem por causa do movimento de pessoas e sua permanência em vários destinos. Há no turismo um elemento dinâmico – a viagem – e um elemento estático – a estada (BARRETO, 1995: 20)

Fora a necessidade desses dois elementos citados por BARRETO (1995) – o dinâmico e o estático – o turismo se refaz cotidianamente nas suas necessidades e nos seus produtos, aqui compreendidos como uma combinação de atividades e serviços destinados a atender desejos e demandas do setor (ANSARAH, 2004), a cada momento resgatam e se propiciam a novas tendências. Ou seja, a capacidade do turismo se modelar para aglutinar-se às necessidades do sistema capitalista de produção o faz como um dos principais produtos desse mesmo sistema.

E assim, o turismo hoje tornou-se uma necessidade por ser compreendido agora como um produto de consumo e lembramos de CORIOLANO (1998, p. 30) ao afirmar que:

A idéia de viajar vem penetrando de tal forma na mente do homem moderno que, cada vez mais se fortalece como uma conquista, um direito, uma possibilidade, um consumo. Pode-se afirmar que a viagem é hoje um dos grandes consumos criados no contexto da sociedade (CORIOLANO, 1998: 30).

Além de ter se tornado condicionante e produto das novas necessidades do mundo capitalista, suas formas de propagação variam tanto quanto são os serviços atrelados ao setor, como a exemplo o turismo imobiliário, que vem sendo um dos principais causadores de tendências territoriais. A partir da possibilidade dada pela globalização, como bem nos firmou BUADES (2006), e das diferenciações e singularidades espaciais, o turismo é um mercado amplo, conexo e de irremediável retrocesso; faz parte do sistema econômico e social mundial e cabe ao Estado, como o principal controlador territorial, como citou MORAES (2005), a conscientizar-se da necessidade de planejamento e regulação para o turismo, principalmente quando a atividade é promotora de novas formas de ocupação do território.

Organização das políticas públicas de turismo no Brasil: a escala nacional

As políticas de turismo são ainda um campo que vêm ocupando espaço paulatinamente no âmbito do planejamento e gestão públicas, diferentemente de outras políticas como as direcionadas a saúde e a educação, que já têm agendas e projetos definidos (MAIA, 2004, p. 17). Porém, com o decorrer dos anos vêm se ampliando a necessidade de um planejamento sistemático para o turismo, visto o aumento da importância da atividade para economias locais e com isso novos desafios na formulação e aplicabilidade dessas políticas estão aos poucos se incorporando na gestão pública numa perspectiva multiprofissional, inter e transdisciplinares para sua efetiva concretização.

Historicamente as políticas de turismo sempre se encontraram às margens das políticas públicas apesar do seu reconhecimento como um segmento gerador de emprego e renda. Segundo BECKER (2008) no que tange ao planejamento turístico no país, foi em 1958 no período de Juscelino Kubitschek que, através de projetos de integração nacional aliados ao mercado de automóveis e construção de estradas, houve uma política para formação de uma classe média proprietária de carros particulares de passeio. BECKER (2008, p. 05) afirma que foi a gestação da "classe média do Fusca", que viabilizou uma ampliação da circulação mercantil, passando a desenvolver os mercados turísticos brasileiros.

Porém foi o ano de 1966 o grande marco para o turismo no Brasil com a criação da EMBRATUR, uma autarquia nacional com o objetivo de propagação e expansão comercial do turismo. Segundo BONALD (1978), neste período o turismo ainda era visto como um mero componente das políticas de desenvolvimento regional e a partir dessa compreensão foi inserido no II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento, já na década de 1970) como uma nova 'indústria' a ser fomentada. Segundo o mesmo autor, o II PND foi dividido em quatro partes e, entre os objetivos nacionais se inclui "a melhoria da renda pessoal e regional, simultaneamente com o crescimento econômico e desenvolvimento sem deterioração da qualidade de vida nem devastação do patrimônio de recursos naturais do país", e nesta proposta o turismo se enquadra como uma das mais válidas opções para o desenvolvimento brasileiro. A partir dessa década, então, o planejamento do turismo começa a tomar um caráter regionalizado por intermédio de programas específicos para determinadas localidades. Conseqüentemente a esses programas, planos específicos de gestão territorial do

turismo foram elaborados tais como: o Planejamento Turístico da Orla Marítima da Bahia, o Programa de Promoção e Turismo no Ceará, o Plano de Turismo de João Pessoa e o I Plano Integrado de Desenvolvimento Turístico de Pernambuco. E fazendo uma sucinta análise desses planos, é válido destacar (a partir dessa década - 1970) a preocupação com o uso do solo pela atividade turística e de necessidade de ordenação para atividade.

Porém ressaltamos as palavras de MORAES (2005) em relação a diferenciação conceitual entre 'ordenamento territorial' e 'regulamentação do uso do solo' (este último presenciado nos planos de turismo desta década).

Segundo MORAES (2005):

O ordenamento territorial diz respeito a uma visão macro do espaço, enfocando grandes conjuntos espaciais (biomas, regiões, redes de cidades etc) e os espaços de interesse estratégico ou usos especiais (unidades de conservação, reservas indígenas, zona de fronteira etc). Trata-se de uma escala de planejamento que aborda o território em seu conjunto, atentando para a densidade de ocupação, as redes instaladas e os sistemas existentes (de transporte, comunicações, energia etc). Interessa-lhes as grandes aglomerações populacionais (com suas demandas e impactos) e os fundos territoriais (com suas potencialidades e vulnerabilidades), numa visão de contigüidade que se sobrepõe a qualquer manifestação pontual do território. (MORAES, 2005:144)

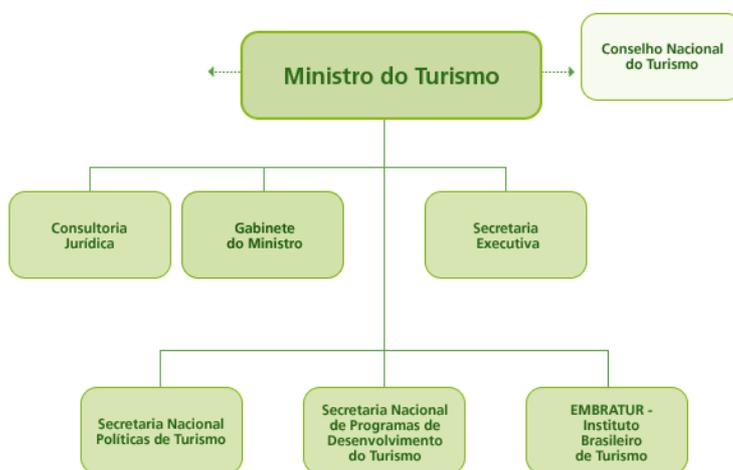
Já a regulamentação do uso do solo são normas de caráter jurídico-administrativo para um específico território. Ou seja, mesmo o território sendo pensado como um condicionante importante para o estabelecimento da atividade turística, ainda não era pensado sob uma visão macro do espaço, considerando outros componentes espaciais, como nos afirma MORAES (idem) em relação a conceituação de ordenamento territorial. E esse entendimento restrito ainda se faz presente nas atuais políticas de turismo.

Na década de 1980, o avanço do governo de Sarney em relação ao turismo foi legitimar certa liberalização deste mercado outrora centralizado na EMBRATUR pelos governos militares e o turismo passou a ser articulado fortemente com a questão ambiental a partir da Política Nacional de Meio Ambiente criada em 1981. (BECKER, 2008) No governo Collor, o Rio-92 foi um importante evento que afetou diretamente as reflexões e práticas do turismo no Brasil, evento este fundamental que pressionou a promulgação de uma Política Nacional de Turismo criada ainda no mesmo ano de 1992 e o PLANTUR (Plano Nacional de Turismo) como resultado desta política. Na presidência de Fernando Henrique Cardoso, o turismo passou a ser pensado a partir de uma perspectiva neoliberal através de parcerias público-privadas com os estados, municípios e setor privado e teve o "Avança Brasil" como um dos principais programas da Política Nacional do Turismo. E a partir desse último governo então, o turismo se estabelece definitivamente como um importante instrumento para o desenvolvimento regional e passa a compor o quadro de planejamento e gestão tanto em escala nacional como local (estaduais e municipais).

Na primeira gestão de Lula (2003-2006) o turismo ganha um Ministério

(MTur – criado em 2003 – ver figura 1) trazendo importâncias significativas para o planejamento da atividade num contexto nacional. Sem dúvidas, a complexidade da atividade merece prerrogativas políticas que tenham a competência de articular juntamente com outros ministérios, tais como os dos Transportes, da Defesa, da Integração Nacional, do Meio Ambiente, as ações para suas propostas. Logo, no que concerne ao planejamento e gestão da atividade, o turismo teve avanços significativos com a publicação do PNT “PLANO NACIONAL DO TURISMO: diretrizes, metas e programas 2003/2007” e com o PNT “PLANO NACIONAL DO TURISMO 2007/2010: uma viagem de inclusão”, produtos da Política Nacional do Turismo implementada pelo referido governo.

Figura 1: Organograma da Estrutura do Ministério do Turismo



Fonte: Ministério do Turismo, 2008.

O atual PNT para a segunda gestão de Lula (2007/2010) é um instrumento fundamental para a compreensão das ações atuais de turismo que estão sendo engendradas no território. O plano é tributário do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e é embasado num cunho estratégico, estruturando-se da seguinte forma:

- Um diagnóstico do turismo atual no país;
- A apresentação da sua proposta descentralizadora de gestão do turismo;
- Estabelecimento das metas para o turismo 2007/2010;
- E, a apresentação dos Macroprogramas e seus respectivos programas de governo, de acordo com a secretaria ministerial que pertencem;

A visão do PNT se respalda na seguinte afirmativa:

O turismo no Brasil contemplará as diversidades regionais, (...) a criação de emprego e ocupação, a geração e distribuição de renda, a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção da igualdade de oportunidades, o respeito ao meio ambiente, a proteção ao patrimônio histórico e cultural e a geração de divisas (...) (BRASIL – PNT 2007/2010)

E a partir dessa visão, o Plano tem como principais estratégias de ação a descentralização da gestão do turismo; a desconcentração da atividade em áreas litorâneas (interiorização); o fortalecimento do turismo doméstico; a qualificação da mão-de-obra para o turismo e a criação de um banco de dados com atributos do turismo para fins de pesquisas científicas e mesmo como subsídio a planejadores². Dentre os objetivos específicos, que são ações direcionadas das estratégias supracitadas, temos:

- Garantir a continuidade e o fortalecimento da Política Nacional do Turismo e da gestão descentralizada;
- Estruturar os destinos, diversificar a oferta e dar qualidade ao produto turístico brasileiro;
- Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional e proporcionar condições favoráveis ao investimento e à expansão da iniciativa privada;
- Apoiar a recuperação e a adequação da infra-estrutura e dos equipamentos nos destinos turísticos, garantindo a acessibilidade aos portadores de necessidades especiais;
- Ampliar e qualificar o mercado de trabalho nas diversas atividades que integram a cadeia produtiva do turismo;
- Promover a ampliação e a diversificação do consumo do produto turístico no mercado nacional e no mercado internacional, incentivando o aumento da taxa de permanência e do gasto médio do turista;
- 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 da tecnologia da informação como indutora de competitividade;
- 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;

A partir dos objetivos podemos perceber que os rebatimentos do turismo no território são diretos necessitando sobremaneira da união de políticas territoriais, que bem como nos afirma SANCHEZ (1992), são políticas de ações diretas para intervenção no território. Ou seja, a partir do próprio PNT podemos compreender o quanto o turismo agrega setores para sua espacialização, principalmente em relação a políticas de cunho estruturais como exemplo, as de infra-estrutura de base, logísticas de transportes e integração de espaços no substrato territorial como nos lembra a compreensão de território mostrada por MORAES (2005) ao início da nossa discussão.

O plano faz uma sucinta avaliação do turismo no contexto internacional, ratificando a sua importância na economia mundial mostrada por meio de indicadores e em sequência faz uma avaliação do turismo no contexto nacional. Segundo o plano, o turismo no Brasil necessita de fato de uma gestão descentralizada para o turismo baseando suas estratégias para a geração de emprego e renda, entrada de divisas, aumento do fluxo de turistas estrangeiros, créditos para investimentos, promoção e marketing e qualificação profissional. Além das citadas, um programa nos chama particular atenção que é o “Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil” o qual será de fundamental importância para compreendermos a estrutura de ações políticas voltadas para o turismo no contexto local, pois é com base neste programa (onde estão inseridos os PRODETUR) que todas as ações locais estão sendo

² As estratégias de ação estão segmentadas a partir de MACROPROGRAMAS do Ministério.

inspiradas e direcionadas.

Segundo o MTur, o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, formulado no ano de 2004, apresenta ao país uma nova perspectiva para o turismo brasileiro por meio da gestão descentralizada (ou seja, repassa a gestões, principalmente, estaduais a responsabilidade de formulação dos seus próprios planos estratégicos para o turismo local), estruturadas pelos princípios da flexibilidade, articulação e mobilização. Segundo o PNT, um dos objetivos do programa é a desconcentração da oferta turística brasileira localizada predominantemente no litoral, propiciando a interiorização da atividade, porém, como veremos mais a frente, no caso do RN essa proposta ainda não é realidade, visto que ainda não existem planos de turismo para o interior do estado.

Dessa forma, a estratégia de ordenamento territorial visualizado no diagnóstico do plano realça que o turismo no contexto nacional privilegia majoritariamente o litoral do país e propõe uma desconcentração dessa atividade para o interior onde, por uma coordenação estadual, os municípios possam se agruparem em “pólos” de turismo e proporem seus roteiros e estratégias de implementação.

Outra estratégia que tem impacto direto na ordenação do território previsto PNT é sua preocupação com as infra-estruturas de apoio ao turismo. Segundo o documento, o turismo no país carece de uma infra-estrutura de apoio que propicie o seu desenvolvimento com qualidade e sustentabilidade, em especial quando se referencia à acessibilidade e ao saneamento ambiental, afirmando que é neste momento que os órgãos de gestão do turismo necessitam de outros setores da administração pública, para que obras de infra-estrutura possam ser viabilizadas. E, além de outros órgãos que devem ser mobilizados para a viabilização do turismo, o programa que, de acordo com o PNT, será fundamental para a implementação dessas infra-estruturas de apoio é o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e os respectivos PRODETUR que são:

- PRODETUR NE (Programa de Ação Para o Desenvolvimento do Turismo do Nordeste do Brasil);
- PRODETUR SUL (Programa de Ação Para o Desenvolvimento do Turismo no Sul do Brasil);
- PROECOTUR ou PRODETUR NORTE (Programa de Ação Para o Desenvolvimento do Turismo no Norte do Brasil); e
- PRODETUR JK (Programa de Ação Para o Desenvolvimento do Turismo no Centro e Sudeste do Brasil);

O que podemos perceber é que as obras de incidência direta no território são basicamente sistematizadas nos planos regionais de turismo, deixando à responsabilidade dos governos locais (estaduais e municipais) a análise das principais carências e ações que a localidade necessita para o desenvolvimento da atividade, de acordo com o modelo de descentralização proposto no PNT. Ou seja, a gestão nacional do turismo traça apenas as diretrizes políticas para os planos regionais, não alçando sistematicamente diretrizes de ordenamento territorial do turismo para os planos das regiões e pólos. Ou seja, é notável a ausência de um planejamento integrado de base espacial que possa permitir com que a atividade turística não seja mais um fomento de desagregação territorial.

Logo, o maior desafio da gestão atual do turismo é articular de fato o setor com as demais atividades para que o seu planejamento não incorpore um caráter

meramente regionalizado e vetor de diferenciação regional/ local, mas que tenha o objetivo de utilizar-se da melhor maneira possível o leque paisagístico do qual o país é formado, embora se tenha a impressão do contrário quando percebemos o perigo de uma exacerbada responsabilidade local exposta no próprio PNT, indo contra a um projeto de integração nacional.

Queremos, pois com isso chamar à discussão referenciada por STEINBERGER (2006, p. 30) quando analisa a perda da importância do Estado, do planejamento e das políticas públicas nacionais explicadas como conseqüências do neoliberalismo. Segundo a autora, essa “fragilidade federal” pós-ditadura fez com que se permitisse a invasão de qualquer tipo de novidade, fazendo com que o território brasileiro seja usado como um laboratório de experiências pontualmente localizadas, entre as quais os planos e projetos estratégicos feitos por atores hegemônicos, consultorias capitalistas e instituições, deixando de se pensar num projeto de Brasil devido a justificativa da descentralização. Nesse contexto, vemos a questão do ordenamento territorial do país sendo comumente confundida e aplicada por intermédio de políticas territoriais – regionais, ambientais, urbanas, agrárias e de infra-estrutura (BERTONE & MELLO, 2006) e agora no turismo.

A partir de então, vemos que o PNT de acordo com a sua aspiração territorial, repassa para o MACROPROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO o referencial de base territorial:

A regionalização do turismo, implantada pelo Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, lançado em abril de 2004, propõe a estruturação, o ordenamento e a diversificação da oferta turística no país e se constitui no referencial de base territorial do Plano Nacional do Turismo. (PNT, 2006)

Visto que o programa de Regionalização do Turismo é planejado e executado em escala local, nos lembramos da discussão de STEINBERGER (2006) quando vemos que a responsabilidade de ordenamento territorial é repassada para as gestões locais, deixando a cargo das mesmas, através dos PRODETUR, os estudos que irão reestruturar de fato o território a partir de obras que dão subsídio ao turismo, já que segundo o próprio PNT, o Macroprograma de Regionalização do Turismo (onde se encontram os PRODETUR) é o referencial de base territorial para as ações de turismo.

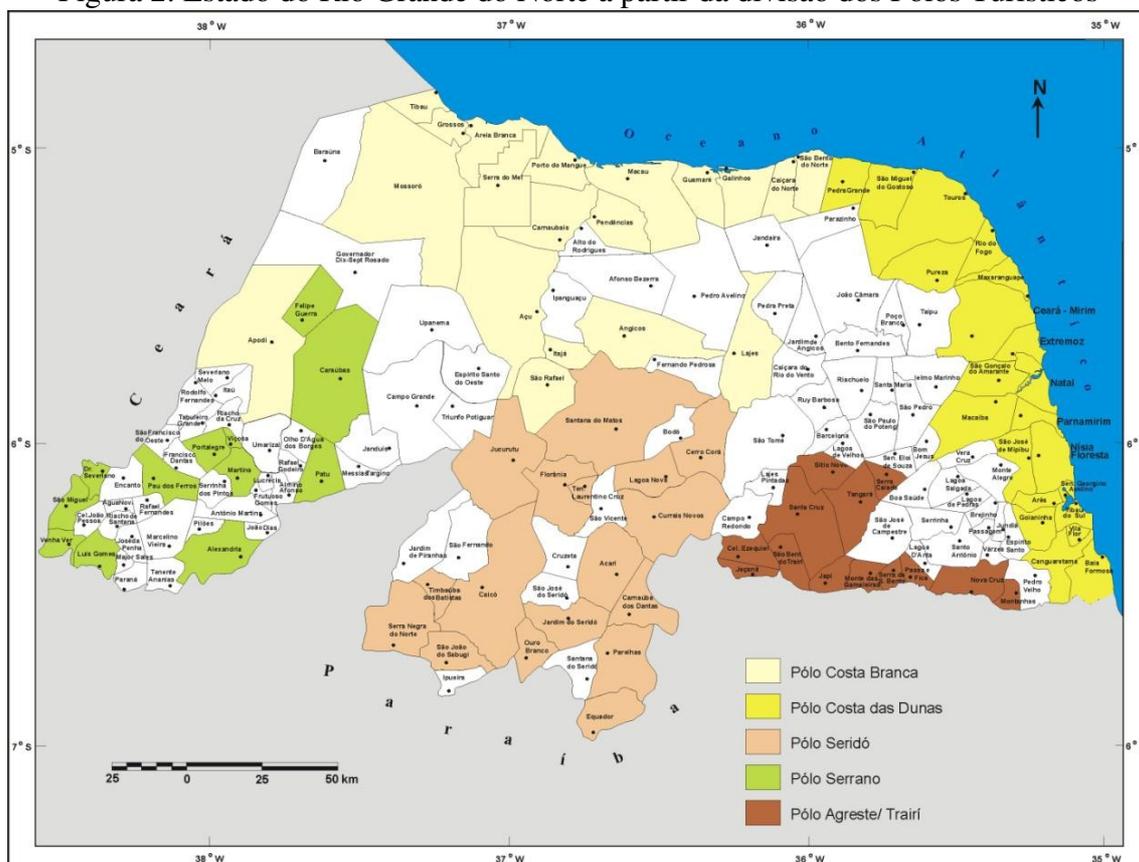
Organização das políticas públicas de turismo no Brasil: a escala local

Quando alteramos a nossa escala e damos um enfoque local em nosso estudo nos deparamos com problemas de gestão que ainda não foram superados quando se trata de planejamento em turismo. Percebemos isso ao tomarmos como exemplo o estado do Rio Grande do Norte. O motivo que nos leva a investigar esse estado se retrata pelo fato do mesmo já ter obtido (e ainda vem obtendo) diversas ações diretas estruturadas pelo PRODETUR-NE e por ser onde se localiza a área de estudo da pesquisa que insurgiu essa discussão, a Região Metropolitana de Natal.

A partir de então nos deparamos empiricamente (e não apenas com o já constatado pelo PNT) com todas as fragilidades locais no que concerne a gestão do

turismo. Diferentemente do planejamento turístico a nível nacional, o estado do RN, reconhecidamente como um estado turístico, não tem um plano de turismo que contemple sistematicamente todas as ações que serão engendradas no território bem como a inexistência de um estudo de ordenamento territorial para o setor. Vimos também que, de acordo com a proposta do Programa de Regionalização do Turismo, o que o estado tem a priori é sua divisão por municípios a partir de pólos turísticos.

Figura 2: Estado do Rio Grande do Norte a partir da divisão dos Pólos Turísticos



Fonte: Mapa Base IBGE, 2000, adaptado pela autora. Dados fornecidos pela SETUR, 2008.

De acordo com as diretrizes do PRODETUR – NE, cada pólo de turismo deve ter um PDITS – Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável sendo que, dos cinco pólos de turismo que o estado classificou, apenas o Pólo Costa das Dunas contém o seu PDITS que, segundo os técnicos responsáveis do PRODETUR – fase II, as obras do PDITS – COSTA DAS DUNAS já se encontram em fase de conclusão.

Ou seja, a partir do mapa percebemos que dos 167 municípios que atualmente compõem o estado do Rio Grande do Norte, 82 deles estão inseridos nas propostas de roteiros turísticos organizados em pólos. A criação dos pólos segue uma das principais diretrizes políticas propostas no PNT que é a interiorização, desconcentração e diversificação dos produtos turísticos nos estados e municípios, fazendo com que, de acordo com o modelo de descentralização da gestão (outra importante diretriz política do PNT), os mesmos³ fiquem a cargo de criarem seus planos e de formularem suas propostas de turismo agrupados de acordo com a sua cultura, características paisagísticas e geomorfológicas.

Assim, por ser o PDITS do Pólo Costa das Dunas atualmente o único plano sistematizado dentre todas as propostas de pólos turísticos do estado do Rio Grande do Norte, isso nos demonstra que, por mais que a desconcentração do turismo das áreas litorâneas seja uma das principais metas do PNT 2007/2010, o PRODETUR II começa

³ Estados e municípios.

novamente a execução de suas obras a partir do litoral, e paulatinamente construirá os planos de desenvolvimento do turismo sustentável (PDITS) para os outros pólos do interior do estado. Logo, uma das principais diretrizes territoriais do PNT ainda é prospectiva, visto que o turismo se organizou e se re-organiza atualmente no estado do RN começando mais uma vez pelo litoral, priorizando pólos e municípios turísticos, propiciando nessa medida a concentração, desigualdades e fraturas territoriais.

O PRODETUR – fase I foi de fundamental importância para a reestruturação do território dos municípios onde o qual foi implementado, assunto abordado em FOSECA (2004) evidenciando as obras estruturantes da fase I do programa para o desenvolvimento do turismo nos municípios. Nesse novo momento a continuação do programa tem por objetivo, segundo o PDITS – Costa das Dunas, dar continuidade às ações e aos projetos desenvolvidos em sua fase anterior de forma a “proporcionar a melhoria da qualidade de vida da população fixa nas áreas beneficiadas, viabilizando seu acesso aos serviços urbanos e aos postos de trabalho, possibilitando a melhoria das condições ambientais e garantindo segurança aos investidores” (PDITS – Costa das Dunas).

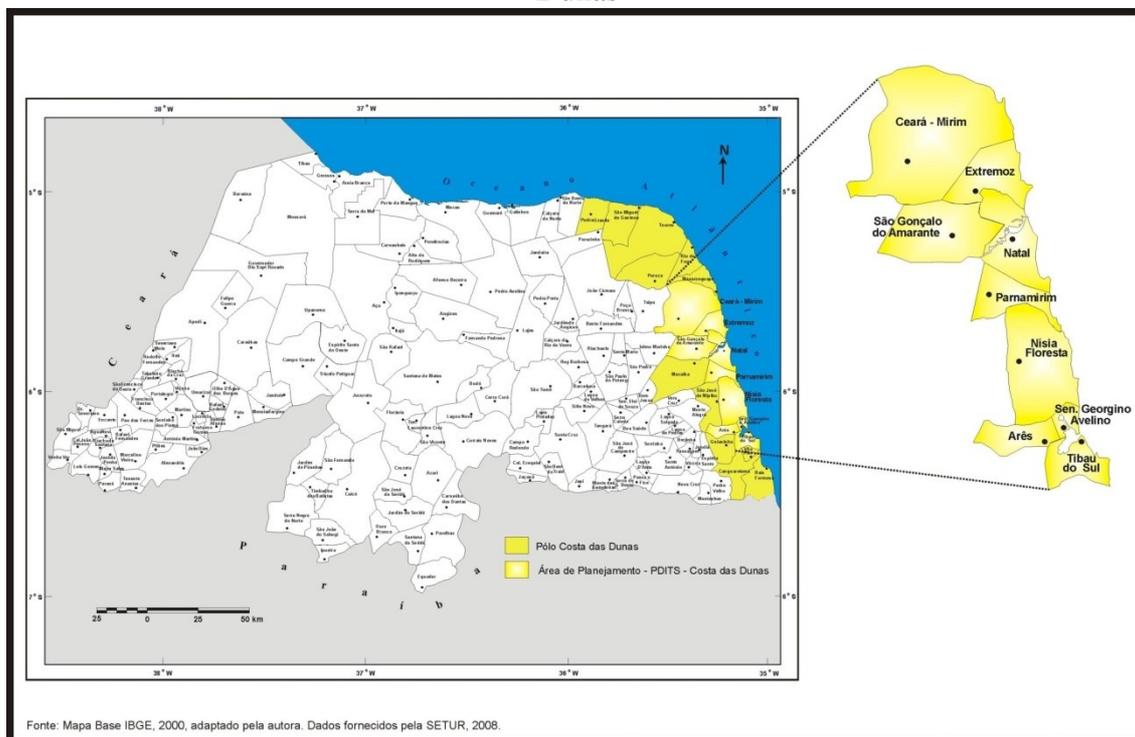
O PDITS – Costa das Dunas é um produto desenvolvido pela empresa Technum Consultoria LTDA⁴ e estiveram envolvidos no processo de elaboração do plano os seguintes órgãos:

- Governo do Estado do RN;
- Prefeituras municipais do Pólo;
- Iniciativa privada;
- Terceiro setor;
- Ministério do Turismo;
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento);
- Banco do Nordeste;

Assim, o PRODETUR – fase II, segundo o plano, vem com a proposta de “consolidar” o turismo na região, ou seja, consolidar o que já foi feito na primeira etapa do programa num intuito de “completar e complementar”. As ações a serem ‘completadas’ são aquelas que, embora previstas no âmbito do PRODETUR – fase I, não foram finalizadas ou executadas nos municípios, mas que continuam sendo necessárias a sustentabilidade da atividade turística no pólo. Já as ações a serem ‘complementadas’ dizem respeito àquelas identificadas como prioritárias em função dos impactos causados pelo PRODETUR – fase I no pólo. Para tanto, além dos municípios já contemplados na primeira etapa do programa (Natal, Ceará-Mirim, Parnamirim, Extremoz, Nísia Floresta e Tibau do Sul), acrescentaram-se ao plano os municípios de Arês, São Gonçalo do Amarante e Senador Georgino Avelino. Porém, vale destacar mais uma vez que os municípios contemplados no PDITS - Costa das Dunas não são todos os municípios que realmente fazem parte do pólo, o que ao nosso ver já deixa a proposta territorialmente fragilizada, fragmentando a região e privilegiando municípios em detrimento de outros. Ou seja, a fragilidade institucional local fazem com que o turismo previsto no plano nacional para a atividade por muitas vezes não contemple suas propostas de integração social, entrada de divisas e que seja um vetor para a diminuição das desigualdades regionais.

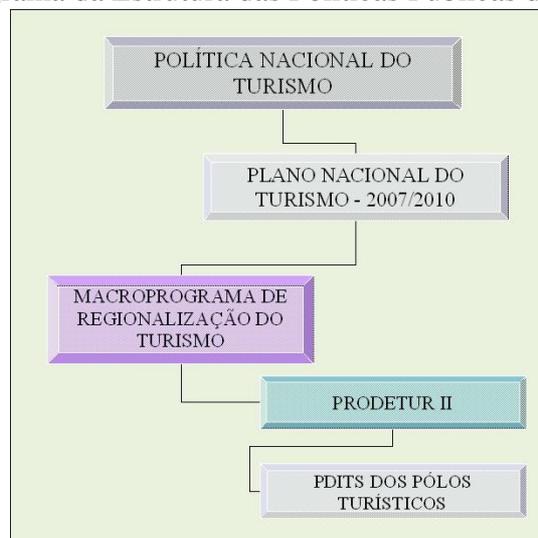
⁴ Ver comentários de STEINBERGER (2006) citados no artigo.

Figura 3: Municípios Componentes da Área de Planejamento do PDITS – Costa das Dunas



Dessa forma, esquematicamente fazendo uma sucinta hierarquia das políticas públicas de turismo, chegamos ao seguinte quadro da figura 4, levando em consideração que os municípios ainda caminham a passos lentos no que tange à estruturação institucional para o desenvolvimento do turismo municipal, agregando majoritariamente suas decisões e ações aos planos sistematizados nos PRODETUR.

Figura 4: Organograma da Estrutura das Políticas Públicas de Turismo no Brasil



Considerações Finais

O que queremos ressaltar a primeiro é a grande dificuldade de encontrar dados referentes ao turismo, principalmente quando se trabalha na esfera do planejamento e da gestão dessa atividade, visto que nos próprios órgãos públicos ainda há uma carência muito grande no que concerne a informações básicas sobre o setor. Tal problemática se reflete na imensa fragilidade institucional quando se trabalha com o turismo na escala local.

Cabe a nós frisar também a grande necessidade de um banco nacional com atributos turísticos geo-referenciados (uma das principais propostas do PNT 2007-2010 ainda não consolidada) para o auxílio à pesquisadores e ao gestores públicos. Além do mais é alarmante a ausência de estudos específicos para o ordenamento territorial da atividade, visto que o turismo na atualidade tem sido um importante agente na desagregação e fraturas territoriais, fazendo com que a atividade seja ordenada a partir de políticas territoriais que não analisam o espaço a partir de uma visão macro.

Referências

ANSARAH, Marília G. R. Teoria Geral do Turismo. In: ANSARAH, Marília G. R (Org.) **Turismo: como aprender, como ensinar**. São Paulo: Editora Senac, 2004.

BARRETO, Margarita. **Manual de Iniciação ao Estudo do Turismo**. Campinas/ SP: Papirus, 1995.

BECKER, Bertha. EGLER, Cláudio A. G. **Brasil: uma nova potência mundial na economia-mundo**. 3º ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BECKER, Bertha. **Políticas e Planejamento do Turismo no Brasil**. Disponível em <<http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/ojs/viewarticle.php?id=3>> Acesso em 05.11.2008 às 11h.

BECKER, Bertha. Políticas e Planejamento do Turismo no Brasil. In: YÁZIGI, Eduardo. CARLOS, Ana Fani A. CRUZ, Rita de Cássia A. In: **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

BERTONE, Leonor F. MELLO, Neli A. de. Perspectivas do Ordenamento Territorial do Brasil: dever constitucional ou apropriação política? In: STEINBERGER, M. (Org.) **Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE, 2006. v. 1. 406 p.

BONALD, Olimpio. **Planejamento e Organização do Turismo**. Recife/ PE: EMPETUR, 1978.

BRASIL - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Disponível em <<http://www.integracao.gov.br>> Acesso em 20.10.2007.

BRASIL – MINISTÉRIO DO TURISMO. Disponível em <<http://www.turismo.gov.br>> Acessado em 08.09.2008.

BRASIL – MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional do Turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão.** Brasília: MTur, 2006.

BRASIL – MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas 2003/2007.** Brasília, 2003.

BRASIL – MINISTÉRIO DO TURISMO. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, Diretrizes Políticas,** 2004.

BUADES, Joan. **Exportanto Paraísos: la colonización turística del planeta.** Consell de Mallorca, Espanha: La Lucerna, 2006.

CORIOLOANO, L.N. **Do Local ao Global: o turismo litorâneo cearense.** Campinas: Papirus, 1998.

DE LA TORRE, Oscar Padilla. **El Turismo: fenômeno social.** México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

FONSECA, Maria A. Pontes da. **Políticas Públicas, Espaço e Turismo: uma análise sobre a incidência espacial do ‘Programa de Desenvolvimento do Turismo no Rio Grande do Norte.** Tese (Doutorado em Geografia) – UFRJ, Rio de Janeiro, 2004.

MAIA, L. F. S. Políticas Públicas e Identidade Cultural: um binômio significativo na construção de uma intervenção no turismo local. In: BARBOSA, Andréia D. BRITO, Ronaldo C. *et al* (Org.) **Turismo: cultura, lazer e possibilidades de intervenção.** Natal/RN: Gráfica do Banco do Nordeste, 2004.

MORAES, Antonio Carlos R. **Meio Ambiente e Ciências Humanas.** São Paulo: Annablume, 2005.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO TURISMO SUSTENTÁVEL DO PÓLO COSTA DAS DUNAS – **PDITS - Costa das Dunas.** Documento disponível na sede do PRODETUR em Natal/ RN, 2008.

SANCHEZ, Joan-Eugeni. **Geografia Política.** Madrid: Editorial Síntesis, 1992.

SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO DO RIO GRANDE DO NORTE – SETUR < <http://www.brasil-natal.com.br/>> Acesso em 20.01.2008.

STEINBERGER, M. Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais. In:
STEINBERGER, M. (Org.) **Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais**.
Brasília: Paralelo 15 e LGE, 2006. v. 1. 406 p.