



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

Priscilla Teixeira da Silva

**LIMITES E POSSIBILIDADES DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO
TURISMO COMO INDUTOR DA CULTURA DA COOPERAÇÃO: REGIÃO DOS
NEGÓCIOS EM GOIÁS**

Brasília
2013



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

Priscilla Teixeira da Silva

**LIMITES E POSSIBILIDADES DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO
TURISMO COMO INDUTOR DA CULTURA DA COOPERAÇÃO: REGIÃO DOS
NEGÓCIOS EM GOIÁS**

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.

Brasília

2013

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília. Acervo 1010216.

Silva, Priscilla Teixeira da.
S586L Limites e possibilidades do Programa de Regionalização do Turismo como indutor da cultura da cooperação: região dos negócios em Goiás / Priscilla Teixeira da Silva. -- 2013. xvii, 216 f.: il.; 30 cm

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Centro de Excelência em Turismo, Mestrado Profissional em Turismo, 2013.

Inclui bibliografia.

Orientação: Marutschka Martini Moesch.

1. Turismo - Aspectos econômicos - Goiás (Estado).
2. Política pública - Desenvolvimento. 3. Planejamento político. 4. Goiás (Estado) - Turismo de negócios.
I. Moesch, Marutschka Martini. II. Título.

CDU 338.486



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

Dissertação de autoria de Priscilla Teixeira da Silva, intitulada *Limites e Possibilidades do Programa de Regionalização do Turismo como Indutor da Cultura da Cooperação: Região dos Negócios em Goiás*, 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 23/07/2013, defendida e aprovada pela banca examinadora abaixo assinada:

Profa. Dra. Marutschka Martini Moesch
Orientadora
CET/UnB

Prof. Dr. Mário Carlos Beni
CET/UnB

Prof. Dr. Fernando Luiz Araújo Sobrinho
Departamento de Geografia/UnB

Suplente:

Prof. Dr. Everaldo Batista da Costa
Departamento de Geografia/UnB

Dedico esta dissertação ao meu avô Otávio, às queridas Gildeneide e Sebastiana (*in memoriam*) e às minhas irmãs Angélica e Maria Cecília.

AGRADECIMENTOS

A Deus, minha fonte de equilíbrio, força e sabedoria.

Aos meus pais Blênio e Osmarina, pelo apoio, incentivo e, principalmente pelo amor atribuído ao longo da minha vida.

À minha irmã Angélica pelo apoio, atenção e carinho no decorrer deste trabalho; à minha irmã Maria Cecília, por fazer a minha vida ainda mais feliz com sua chegada.

Aos meus avós Grismar, Onor, Aurora e Otávio que, mesmo distantes física ou espiritualmente, levo em meu coração.

Aos meus tios, primos e padrinhos, pela atenção e carinho.

Às minhas amigas Quéren, Irene, Vânia Lúcia, Sunny, Cintia e Viviane por acreditarem na realização desta pesquisa e compartilharem momentos de alegrias e frustrações comigo.

À minha orientadora Profa. Dra. Marutschka Martini Moesch, que muito me ensinou. Obrigada pela orientação, pelas críticas construtivas, pelo carinho, pela amizade, pela dedicação e pela paciência.

Aos professores Mário Carlos Beni e Fernando Luiz Araújo Sobrinho, por participar da minha banca de defesa da dissertação.

Aos professores Luiz Carlos Spiller Pena e Everaldo Batista da Costa por participar da minha banca de qualificação da dissertação.

Aos professores do mestrado Neio, Cléria, Ellen, Tânia, Marutschka, Karina, Lara, Gilson, Maria de Lourdes e Luiz Carlos, pelo aprendizado.

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

Aos meus colegas do mestrado: Alice, Almir, Ana Cláudia, Ângela, Érika, Laércio, Letícia, Maria Inês, Rayanne, Ricardo e, principalmente, à Mariana, à Lara, à Maysa, à Juliana Fernandes, à Juliana Viégas, à Isabela e à Laura, pelo convívio e contribuições acadêmicas e pessoais.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás, representado pelo Magnífico Reitor Paulo César Pereira, pela concessão da licença para que eu pudesse cursar o programa de mestrado. Ao Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-graduação Ruberley Rodrigues de Souza e à Coordenadora de Pós-graduação Ana Carla Fernandes Gomes pela concessão da bolsa e pelo auxílio para participar de eventos que muito me ajudaram na realização dessa pesquisa. E aos meus

colegas de trabalho, em especial ao Divino e à Maria Cristina. Aprendi muito com vocês!

À minha prima Glaucianne, por ter me hospedado em seu apartamento em Brasília.

Ao senhor Juventino e ao Neto, pelas viagens de Goiânia a Brasília.

Às irmãs da Casa Menino Deus: Irmã Dita, Sebastiana, Amélia, Ana, Elka, Mari Inês, Maria José e Maria Lúcia e às colegas: Denise, Dinéia, Julieta, Glória, Lorena, Lorrana, Sueli, Tânia Maria e Zahia pelo acolhimento e hospedagem.

Agradeço às instituições que abriram as portas para que esse trabalho pudesse ser concretizado, em especial ao Ministério do Turismo à Goiás Turismo, ao Sebrae Goiás e à Secretaria Municipal de Turismo de Goiânia, pela disposição em conceder as entrevistas e ceder o acervo documental, nos quais embasei a pesquisa.

À Profa. Dra Maria Geralda de Almeida do IESA/UFG, pela indicação de textos e materiais de pesquisa referentes às políticas públicas e planejamento do turismo em Goiás.

Aos meus amigos Kepler e Hadassa pelas revisões de texto e à Cida pela ficha catalográfica.

Agradeço à minha terapeuta Ivone Cordeiro pelo carinho, paciência e incentivo.

Aos meus filhos do coração Eike, Catarina e Mila, pelo estímulo ao meu trabalho.

Enfim, expresso meus sinceros agradecimentos a todos que contribuíram de forma acadêmica ou amiga para a realização deste trabalho.

Solidários, seremos união. Separados uns dos outros seremos pontos de vista. Juntos, alcançaremos a realização de nossos propósitos.
Bezerra de Menezes

RESUMO

Tendo em vista que o planejamento participativo pode multiplicar o conhecimento técnico, científico e humano dos diversos atores participantes, esta dissertação tem como objetivo desvelar os limites e as possibilidades da metodologia de implementação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT), na substituição da cultura do isolamento pela cultura da cooperação. Para tanto, levou-se em conta que o PRT somente tem condições de promover a organização territorial dentro de um modelo endógeno, se houver uma resposta local de organização de instâncias de governança regional. Utilizou-se da metodologia de análise de conteúdo para análise de documentos (entre os anos de 2003 e 2010) e das entrevistas com atores-chave do processo de planejamento regionalizado nos municípios que compõem a Região dos Negócios em Goiás, apontando-se as fragilidades ocorridas entre a intencionalidade do PRT e a qualidade da participação efetiva de seus atores. Para tornar a análise mais objetiva e minimizar o caráter subjetivo, foram definidos indicadores de processo e resultado como balizadores que auxiliassem na separação dos diferentes temas abordados na investigação como: políticas públicas de turismo; desenvolvimento sustentável; e governo e sociedade. Dentro de cada tema, os documentos e as entrevistas foram analisados segundo a visão geral, a visão dos autores, o processo de elaboração (se tecnocrático ou participativo) e a sua preocupação com a comunidade. Como resultado, foi observado que as ações previstas no PRT convergem a participação concedida. Porque o planejamento participativo, embora fomentado, está longe de trazer o desenvolvimento sustentável das comunidades, devido principalmente ao discurso vertical, à distribuição de tarefas em caráter informativo, além do pouco espaço participativo, caracterizado pelo histórico do local de uma política ainda paternalista. Assim, a metodologia de implementação do programa não foi suficiente para possibilitar a superação da cultura do isolamento pela cultura da cooperação.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Turismo. Programa de Regionalização do Turismo. Planejamento Participativo. Sustentabilidade Político-Institucional. Região dos Negócios em Goiás.

ABSTRACT

Considering that participatory planning can multiply the technical, scientific and human knowledge of its different participants, this dissertation aims at unveiling the limits and possibilities of the methodology of implementation of the Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT), in the substitution of the culture of isolation for the culture of cooperation. In order to do so, it was considered that the PRT can promote the territorial organization within an endogenous model only if there is a local response from regional government instances. It was used the methodology of content analysis for document analysis (between the years of 2003 and 2010) and interviews with key-participants of the process of regionalized planning in the cities that comprise the Região dos Negócios in Goiás, highlighting the fragilities occurred between the intentionality of the PRT and the quality of effective participation of its actors. To make the analysis more objective and to minimize its subjective bias, process and result indicators were defined as signs that could help in the separation of the different themes approached in the investigation, such as: tourism public policy; sustainable development; and government and society. Within each theme, the documents and the interviews were analyzed according to their general view, the authors' view, the process of elaboration (technocratic or participatory) and its concern for the community. As a result, it was observed that the actions expected in the PRT converge to the participation conceived. Because despite being encouraged, the participatory planning is far from bringing sustainable development to the communities, due mainly to vertical discourse, to task distribution in informative character, besides the little participatory space characterized by the historical of the place of a policy that is still paternalistic. Thus, the methodology of implementation of the program was not enough to enable the substitution of the culture of isolation for the culture of cooperation.

Keywords: Tourism Public Policy. Programa de Regionalização do Turismo. Participatory Planning. Political and Institutional Sustainability. Região dos Negócios in Goiás.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

ESQUEMAS

Esquema 1 – Interpretação de trechos do discurso dos documentos	104
Esquema 2 – Impactos Locais do Turismo	131

FIGURAS

Figura 1 – Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil	61
Figura 2 – Estrutura e Coordenação do PRT	68
Figura 3 – Programa de Regionalização do Turismo – Regiões Turísticas de Goiás	84
Figura 4 – Sistema Estadual de Turismo de Goiás	85
Figura 5 – Região dos Negócios	87
Figura 6 – Roteiro de Análise dos documentos	102
Figura 7 – Modelo de triangulação dos dados coletados	107
Figura 8 – <i>Marketing</i> do 6º Salão do Turismo – Roteiros do Brasil	150
Figura 9 – <i>Marketing</i> do 6º Salão do Turismo – Roteiros do Brasil	150

QUADROS

Quadro 1 – Arranjos Produtivos Locais na Região Metropolitana de Goiânia.....	95
Quadro 2 – Modelo utilizado para interpretação de trechos do discurso dos documentos/ entrevistas	104

LISTA DE SIGLAS

Abav	Associação Brasileira de Agentes de Viagem
Abeoc	Associação Brasileira de Empresas de Eventos
Abeta	Associação Brasileira de Ecoturismo e Turismo de Aventura
ABIH	Associação Brasileira da Indústria de Hotéis
Abla	Associação Brasileira de Locadoras de Automóveis
Abrajjet	Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo
Abrasel	Associação Brasileira de Bares e Restaurantes
ACAA	Associação Cultural e Artística Anapolina
Acia	Associação Comercial e Industrial de Anápolis
Acieg	Associação Comercial e Industrial do Estado de Goiás
Agel	Agência Goiana de Esporte e Lazer
Agepel	Agência Goiana de Cultura Pedro Ludovico Teixeira
Agetop	Agência Goiana de Transportes e Obras
Agora	Associação Goiana de Turismo Receptivo
AIH	Associação Internacional de Hotelaria
AMMA	Agência Municipal de Meio Ambiente
Apae	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
APL	Arranjo Produtivo Local
Asta	American Society of Travel Agency
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BOH	Boletim de Ocupação Hoteleira
Caesgo	Companhia Agrícola do Estado de Goiás
Caixego	Caixa Econômica do Estado de Goiás
Casego	Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Goiás
CAT	Centros de Atendimento ao Turista
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas
Celg	Companhia Energética de Goiás
Cepaigo	Centro Penitenciário Agrícola e Industrial do Estado de Goiás
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
Cerne	Consórcio de Empresas de Radiodifusão e Notícias do Estado de Goiás
Ciago	Companhia de Abastecimento do Estado de Goiás

Cicatur	Centro Interamericano de Capacitações Turísticas
Civat	Comissão Interestadual dos Vales do Araguaia e Tocantins
CNT	Conselho Nacional de Turismo
Cobratur	Comissão Brasileira de Turismo
Codeg	Campanha de Desenvolvimento do Estado de Goiás
Cohab	Companhia de Habitação
Comtur	Conselho Municipal de turismo
Copesco	Plano Turístico Cultural do Peru–Unesco
Cosego	Companhia de Seguros do Estado de Goiás
Crisa	Consórcio Rodoviário Intermunicipal
CTI	Comissões Integradas de Turismo
Daia	Distrito Agroindustrial de Anápolis
Daiag	Distrito Agroindustrial de Aparecida de Goiânia
Dergo	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Goiás
Detelgo	Departamento de Telecomunicações de Goiás
Detur	Departamento de Turismo
Dimag	Distrito Industrial do Município de Aparecida de Goiânia
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
DNI	Departamento Nacional de Informações
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
Eformago	Escola de Formação de Operadores de Máquinas Agrícolas do Estado de Goiás
Embratur	Empresa Brasileira de Turismo
Emgopa	Empresa de Pesquisa e Agropecuária
Encoa	Encontro Nacional de Corais
Esefego	Escola de Educação Física do Estado de Goiás
ETC	European Travel Commission
EUA	Estados Unidos da América
Faiana	Feira Agroindustrial de Anápolis
FEE	Fundação Estadual de Esportes
FGV	Fundação Getúlio Vargas
Fiav	Federação Internacional das Agências de Viagem
Fibra	Faculdade Instituto Brasil
FICA	Festival Internacional de Cinema e Vídeo Ambiental

Fieg	Federação das Indústrias do Estado de Goiás
Fonatur	Fundo Nacional de Fomento ao Turismo
Fornatur	Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo
FRT-RN	Fórum Regional do Turismo – Região dos Negócios
Fumest	Fomento de Urbanização e Melhoria das Estâncias
Fumtur	Fundo Municipal de Turismo
Goiasindustrial	Companhia de Distritos Agroindustrial
Goiastur	Empresa de Turismo do Estado de Goiás
GTT	Grupo de Trabalho de Turismo
IADH	Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano
Iata	Internacional Air Transport Organization
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
Icao	International Civil Aviation Organisation
Idago	Instituto de Desenvolvimento Agrário do Estado de Goiás
IESA	Instituto de Estudos Sócios-Ambientais
IFC	International Finance Corporation
IFG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás
IGL	Instância de Governança Local
IGR	Instância de Governança Regional
IIDAC	Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Cidadania
Inai	Instituto de Avaliação de Imóveis do Estado de Goiás
Indur	Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional
Ipasgo	Instituto de Previdência e Assistência do Estado de Goiás
Ipês	Instituto de Pesquisas Econômico e Social
Iptur	Instituto de Pesquisas Turísticas
Iquego	Indústria Química do Estado de Goiás
Iuoto	International Union of Official Travel Organisations
Juceg	Junta Comercial do Estado de Goiás
Metago	Metais de Goiás
MTur	Ministério do Turismo
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMT	Organização Mundial do Turismo

ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
Oscip	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
Osego	Organização de Saúde do Estado de Goiás
Paeg	Programa de Ação Econômica do Governo
Pata	Pacific Asia Travel Association
PDE-GO	Plano de Desenvolvimento Econômico de Goiás
PDITS	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento
PET – GO	Plano Estadual de Turismo de Goiás
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PPA	Plano Plurianual
Prodetur -NE	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
PRT	Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil
PUC-GO	Pontifícia Universidade Católica de Goiás
Ride	Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
Saneago	Saneamento de Goiás S/A
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Sedem	Secretaria Municipal de Turismo e Desenvolvimento Econômico de Goiânia
Sema	Superintendência Estadual do Meio Ambiente
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SEPC	Sistema Estadual de Planejamento e Coordenação
Seplan	Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico
Setur	Secretaria Municipal de Turismo de Goiânia
Sindetur	Sindicato dos Empregados do Turismo
Sindgetur	Sindicato dos Guias de Turismo do Estado de Goiás
Sindhorbs	Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares
Sindveste	Sindicato das Indústrias do Vestuário do Estado de Goiás
Singtur	Sindicato dos Gerentes Empresariais do Turismo

Sistur	Sistema de Turismo
Suplan	Superintendência do Planejamento
Telegoiás	Telecomunicações de Goiás
UEG	Universidade Estadual de Goiás
UFG	Universidade Federal de Goiás
Uioot	União Internacional de Organismos Oficiais de Turismo
Unep	United Nations Environment Programme
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UniEvangélica	Associação Educativa Evangélica
USTTA	United States Travel and Tourism Administration
WHO	World Health Organisation
WSSD	World Summit on Sustainable Development
WTTC	World Tourism Travel Council

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
CAPÍTULO I. POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NO CAMPO DO TURISMO	23
1.1 CONCEPÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA E PLANEJAMENTO NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO.....	24
1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO	39
1.2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NA EUROPA E NOS ESTADOS UNIDOS.....	41
1.2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NA AMÉRICA LATINA	47
1.2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL	51
1.2.3.1 A ESTRUTURA DO SISTEMA NACIONAL DE TURISMO (2003–2010)	64
1.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO DO TURISMO EM GOIÁS	73
CAPÍTULO II. CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS	97
2.1 CAMINHOS METODOLÓGICOS.....	97
2.2 O MÉTODO DIALÉTICO-HISTÓRICO-ESTRUTURAL (DHE) NA COMPREENSÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA – CATEGORIAS ANALÍTICAS	107
2.2.1 CATEGORIAS ESSENCIAIS DA DHE	109
2.3 PROCESSOS DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: QUADRO TEÓRICO E SUPERAÇÃO NOS FUNDAMENTOS ADOTADOS NA DELIMITAÇÃO DAS CATEGORIAS	112
2.3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO.....	113
2.3.2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	122
2.3.3 GOVERNO E SOCIEDADE	134

CAPÍTULO III. LIMITES E POSSIBILIDADES DA METODOLOGIA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PRT NA REGIÃO DOS NEGÓCIOS EM GOIÁS	143
3.1 SUJEITO PRODUTOR: MTUR E CNT	143
3.2. SUJEITO REPRODUTOR: GOIÁS TURISMO E CONSULTORIA.....	155
3.3 SUJEITO CONSUMIDOR: FÓRUM DA REGIÃO DOS NEGÓCIOS EM GOIÁS	167
CONSIDERAÇÕES FINAIS	179
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	184
APÊNDICE A – ENTREVISTA: ATORES DO MINISTÉRIO DO TURISMO/ COMPONENTES DO CONSELHO NACIONAL DE TURISMO	199
APÊNDICE B – ENTREVISTA: CONSULTORIA RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE TURISMO DE GOIÁS	201
APÊNDICE C – ENTREVISTA: GESTORES DA GOIÁS TURISMO	203
APÊNDICE D – ENTREVISTA: MEMBROS DO FÓRUM DA REGIÃO DOS NEGÓCIOS.....	206
APÊNDICE E – TABELA DE FREQUÊNCIA PARA ESCOLHA DOS ENTREVISTADOS DO FÓRUM DA REGIÃO DOS NEGÓCIOS – GOIÁS.....	209
APÊNDICE F – QUADRO DE ANÁLISE DOS DOCUMENTOS/ENTREVISTAS POR TEMA	214

INTRODUÇÃO

O planejamento isolado é uma característica marcante nos processos de planejamento verticais brasileiros, tendo em vista o processo histórico dos países latino-americanos, como um todo, foram pouco favoráveis a democracia e soluções para problemas locais. A regionalização como política nacional do turismo iniciou-se em 2004, num contexto de mudanças políticas e valorização da gestão descentralizada, focada nas potencialidades e riquezas locais. Tais medidas foram possibilitadas com a criação do Ministério do Turismo (MTur) em 2003, aliada ao antigo projeto brasileiro de superação dos desníveis regionais que, desde a década de 1990, tem no turismo um importante aliado. Entre as propostas do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), o planejamento participativo surge como um fator fundamental para o desenvolvimento sustentável, apesar de ser um processo complexo na sua implantação.

Embora pessoas, grupos ou nações, segundo Bordenave (1986), gostem de participar plenamente e beneficiar-se dos resultados de sua participação, nem sempre isto é possível. Existem circunstâncias de diversos tipos que condicionam o grau, o nível e a qualidade da participação, tais como: as instituições sociais; as organizações sociais informais; diferenças individuais no comportamento; estilos de liderança existentes (autoritário, democrático ou permissivo); o padrão de comunicação; o perfil de seus membros; o tamanho dos grupos e o estabelecimento de contínuos processos de conhecimento, retroalimentação e diálogo.

Em Goiás, entre as nove regiões turísticas criadas, a Região dos Negócios é a que apresenta a melhor infraestrutura do estado, em função, principalmente, de contemplar a capital, Goiânia. No entanto, é a região que mais desníveis econômicos apresenta entre os municípios, principalmente por fatores históricos e políticos, como a polarização de serviços em Goiânia (ARRAES, 2004) e, ao mesmo tempo, a lenta articulação entre a capital e os municípios vizinhos. Além disso, nessa região, segundo Duarte, Moretti e Almeida (2005), tanto o poder público como o setor privado dos municípios do entorno pouco enxergam o turismo com uma das possibilidades para as suas economias e para melhoria das condições de vida de suas populações. Esse quadro acarreta um baixo investimento público por parte dos municípios, resultando na falta de planejamento integrado ou, quando muito, na

existência de um planejamento desarticulado, que não considera as potencialidades dessa região.

Na classificação dos destinos turísticos prioritários para o desenvolvimento do turismo em Goiás, na Região dos Negócios atualmente, constam Goiânia, Aparecida de Goiânia, Trindade, Anápolis e Hidrolândia, configurando-se em um polo de agronegócios, medicina, produtos farmoquímicos, compras e eventos em Goiás. Está localizada na mesorregião do centro goiano e tem Goiânia como destino indutor. Dos cinco municípios que compõem a Região dos Negócios, quatro fazem parte, também, da Região Metropolitana de Goiânia, tratando-se da região mais expressiva do estado de Goiás, um centro estratégico para áreas como indústria, medicina, telecomunicações e agricultura, contendo grande parte da população total do estado e aproximadamente 36,5% do PIB de Goiás.

Nesse sentido, o processo socioeconômico dessa região é o que determina as marcantes diferenças de desenvolvimento entre os municípios. Por um lado, Goiânia e Trindade já possuem o turismo mais desenvolvido, Goiânia por ser um dos principais destinos de turismo de negócios, compras, eventos e saúde do Brasil, possuindo segmentos diversificados e qualificada oferta de serviços turísticos, e Trindade por ser um importante destino de turismo religioso do país. Por outro lado, destinos como Anápolis e Aparecida de Goiânia, embora com fluxos nos mesmos segmentos de Goiânia, atendem a fluxos regionais menores e menos significativos em termos de gasto médio. Hidrolândia, por sua vez, configura-se como o destino menos desenvolvido dessa região.

É nesse contexto que emerge a questão central desta investigação: de que forma o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil pode induzir a cultura da cooperação no planejamento do turismo na Região dos Negócios em Goiás?

Para responder a questão de pesquisa dessa dissertação, tem-se como objetivo geral: desvelar os limites e as possibilidades da metodologia de implementação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil na substituição da cultura do isolamento pela cultura da cooperação.

A concretização desse objetivo geral pretendeu apanhar a dimensão intrinsecamente dinâmica da realidade objetiva e subjetiva da implantação do PRT na região dos negócios em Goiás, visualizando o ser humano limitado, mas capaz de reagir. Os objetivos específicos necessários a esse empreendimento são:

- a) Analisar os discursos sobre o processo participativo de planejamento, contidos no Plano Nacional de Turismo (2003–2007), no Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes Políticas (2004), no Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes Operacionais (2004), no Plano Nacional de Turismo (2007–2010), nos Cadernos de Turismo do PRT (2007)¹, no Plano Estadual de Turismo de Goiás (2008), nos dois relatórios do Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH) realizados entre os anos de 2008 e 2010, em parceria com o MTur no FRN, e a única ata de reunião do Fórum da Região dos Negócios, realizada em 2009, disponível publicamente.
- b) Analisar a qualidade da participação no modo de governança estabelecido entre os municípios que compõem a Região dos Negócios em Goiás, conforme a indução proposta pelo PRT.
- c) Analisar a participação de Goiânia no processo de indução do turismo e na constituição de redes de cooperação entre as cidades que constituem a chamada Região dos Negócios a partir do programa de regionalização.
- d) Analisar as dimensões ambiental, social, cultural, econômica e político-institucional da sustentabilidade no planejamento do turismo estabelecido entre os municípios que compõem a Região dos Negócios em Goiás.

A primeira etapa dessa pesquisa se consistiu em uma revisão da literatura em torno do tema, através de conceitos como planejamento, políticas públicas de turismo, turismo, regionalização, redes de cooperação, desenvolvimento territorial endógeno, desenvolvimento sustentável e participação.

A segunda etapa da pesquisa consistiu na análise de conteúdo em documentos. Em um primeiro momento, foram analisados documentos referentes à metodologia de implementação do PRT: o Plano Nacional de Turismo (2003–2007), o Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes Políticas (2004), o Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes Operacionais (2004), o Plano Nacional de Turismo (2007–2010) e os Cadernos de Turismo do PRT (2007), enquanto produtores do discurso. Em um segundo momento, foram analisadas as ações locais no contexto do estado de Goiás, por meio do Plano Estadual de Turismo

¹Foram analisados os cadernos: Introdução à Regionalização do Turismo; Módulo Operacional 1 – Sensibilização; Módulo Operacional 2 – Mobilização; Módulo Operacional 3 – Institucionalização da Instância de Governança Regional; Módulo Operacional 4 – Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; Conteúdo Fundamental – Ação Municipal para a Regionalização do Turismo; Conteúdo Fundamental – Formação de Redes; e Conteúdo Fundamental – Turismo e Sustentabilidade.

(2008), como um reprodutor do discurso do Ministério do Turismo. E, por último, por meio de análise de conteúdo nos Relatórios IADH realizados entre os anos de 2008 e 2010, em parceria com o MTur, e a única ata de reunião do Fórum da Região dos Negócios, realizada em 2009, disponível publicamente, foram analisadas as ações efetivas do turismo regionalizado no FRN, enquanto consumidores das discursos do Mtur e da Goiás Turismo.

A terceira e última etapa da pesquisa consistiu na condução de entrevistas com atores-chave do processo de regionalização do turismo no Brasil, em Goiás e na Região dos Negócios. Os critérios para a escolha dos entrevistados foram a participação nos processos iniciais de discussão e a implementação do PRT e de reprodução do Plano Estadual de Turismo de Goiás, principalmente os envolvidos desde o ano de 2005 (ano de criação da Região dos Negócios). Foram entrevistados um ex-servidor do MTur e um membro do CNT que estiveram à frente do PRT desde os primeiros anos de implementação; dois técnicos que compõem o quadro da Goiás Turismo; um consultor que participou da elaboração do Plano Estadual de Turismo de Goiás e, pela análise da ata de reunião, e dos dois relatórios IADH, foram escolhidos seis entrevistados, priorizados pelo fator tempo e participação nos três eventos descritos acima (Apêndice E). Logo após a realização das entrevistas, houve a análise de seus conteúdos. O Quadro 2, utilizado para analisar os documentos e as entrevistas está disponível no Capítulo II.

O método utilizado para a abordagem do problema de pesquisa é a dialética histórica-estrutural que, segundo Demo (1995, p.88) é a metodologia mais conveniente para compreender a realidade social, que para além das condições objetivas, é movida igualmente por condições subjetivas, equilibrando, adequadamente, o jogo das condições objetivas e subjetivas da realidade histórica, onde o ponto próprio da dialética é o horizonte da historicidade, buscando em suas raízes históricas o entendimento para os processos da realidade.

Através desse quadro interpretativo, estabeleceu-se uma relação entre a teoria (descrita no Programa de Regionalização do Turismo e nos documentos locais) e a prática (na implementação dessas políticas e na participação dos atores), analisando os fatos sociais dentro do seu contexto social, político, econômico e cultural de forma dinâmica e totalizante. Além disso, a reconstrução histórica, interpretando o presente, com base no passado, possibilitou uma revisão de posicionamentos referente ao planejamento das políticas de turismo no Brasil, desvelando suas contradições e ideologias.

Como recurso metodológico foi utilizado a análise de conteúdo, tanto nos documentos já mencionados quanto nas entrevistas realizadas. Para tornar a análise mais objetiva e minimizar o caráter subjetivo, foram definidos indicadores de processo e resultado como balizadores que auxiliassem na separação dos diferentes temas abordados nesta pesquisa. Os temas separados foram: políticas públicas de turismo; desenvolvimento sustentável; e governo e sociedade. Dentro de cada um desses temas, foram eleitas rubricas (concepção, dificuldades e avanços) e sub-rubricas (totalidade/fragmentação, teoria/prática, autonomia/dependência, criticidade/alienação, subjetividade/objetividade, contradição/mediações). Dentro de cada tema, foram analisados a visão geral do documento, dos autores, o processo de elaboração (se tecnocrático ou participativo) e a relação com a comunidade.

Este trabalho foi organizado reunindo introdução (aqui apresentada), três capítulos e considerações finais. No primeiro capítulo, é apresentado um histórico das políticas públicas e do planejamento do turismo nos Estados e Unidos, na Europa e na América Latina (de forma breve), no Brasil e em Goiás, apresentando os principais conceitos de planejamento, planejamento social, políticas públicas e políticas públicas de turismo, e sua operacionalização conforme as realidades e culturas.

No segundo capítulo, são apresentados o método, a metodologia, as categorias e os passos da pesquisa. As categorias apresentadas são: políticas públicas de turismo, turismo, regionalização, redes de cooperação, desenvolvimento territorial endógeno, desenvolvimento sustentável e participação.

No terceiro e último capítulo, é apresentada a análise das evidências em suas duas etapas, a análise dos conteúdos da pesquisa documental e de campo a partir do discurso dos três sujeitos: o Sujeito Produtor da política (Mtur e CNT), o Sujeito Reprodutor da política (Goiás Turismo e Consultoria) e o Sujeito Consumidor da política (membros do Fórum da Região dos Negócios em Goiás) através da triangulação dos dados e sua teorização com as categorias a *posteriori* de Políticas Públicas e Turismo, Desenvolvimento Sustentável, Governo e Sociedade.

Por fim, são apresentadas as considerações finais, onde a pesquisadora tece suas conclusões possíveis, temporais, na busca da objetividade possível do compromisso do conhecimento comprometido com o desvelamento ideológico das inúmeras verdades possíveis diante das incertezas históricas.

CAPÍTULO I. POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NO CAMPO DO TURISMO

A produção do conhecimento acerca das políticas públicas e do planejamento na América Latina evidencia uma lógica voltada ao desenvolvimento econômico em resposta a históricas desigualdades regionais. Como consequência do modelo agrário exportador adotado, esse desenvolvimento foi pouco concebido como um processo sistêmico e integrador dos setores sociais, culturais e ambientais.

Concomitantemente às velozes mudanças na economia e na política latino-americana ao longo da segunda metade do século XX, o turismo surge nesses países como mais uma das atividades econômicas para reprodução dessa lógica. Entretanto, quando o turismo é planejado a partir de uma perspectiva reduzida à economia, esta intervenção pode gerar desequilíbrios nas demais dimensões sociais e culturais que lhe servem de contexto. Nesse caso, dimensões importantes do turismo.

Nesse sentido, o planejamento do turismo deve reconhecer a complexidade do fenômeno em sua interdisciplinaridade enquanto objeto. Deve-se, também, compreender a sua intersetorialidade sistêmica, como forma, para promover mudanças que atuem como motivadoras do desenvolvimento endógeno, em que a participação das comunidades locais, empresários do setor, poder público local, universidades, ONGs são os atores principais. Propositura fundamental para um olhar integrador acerca do fenômeno e seus possíveis impactos na região. Ao longo desse primeiro capítulo, serão analisados os impactos das políticas paternalistas no planejamento do turismo brasileiro, cujos vínculos verticais de poder, segundo Castro (2001), inibem a organização da própria sociedade civil, garantindo o poder a poucos.

O eixo de análise está centrado na reflexão acerca das implicações das políticas públicas na América Latina e no Brasil, e da sua influência na concepção das políticas públicas de turismo. E no estudo de como o Sistema Nacional de Turismo do Brasil vem desenvolvendo o seu planejamento e a constituição da participação como um caminho ao seu desenvolvimento endógeno.

1.1 CONCEPÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA E PLANEJAMENTO NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO

As bases do planejamento na América Latina foram estabelecidas com a crise e as consequentes mudanças ocorridas no mercado capitalista de 1929, causadas pela quebra da bolsa de Nova York, passando a haver um controle sobre o processo produtivo. Para conter a crise, conforme Haffner (1996), os Estados Unidos da América (EUA) pararam de demandar os produtos primários da América Latina, adotando uma política de contenção das importações e de manutenção dos salários e do emprego. Esse quadro criou um vazio nas exportações latino-americanas, levando a uma atuação do estatal para que dinamizasse a economia, conduzisse o processo de desenvolvimento, orientasse e incentivasse os investimentos. O turismo, segundo Molina (2000), insere-se nesse processo como produto de exportação, com a finalidade de obter divisas para financiar a evolução do conjunto econômico.

Ao final da Segunda Guerra Mundial (1945), os países da América Latina apresentavam estruturas atrasadas de produção, pobreza, endividamento externo, concentração de renda, aglomeração das propriedades rurais, problemas advindos, principalmente, pela deterioração das relações entre o centro (países industrializados) e a periferia (países não industrializados ou em vias de industrialização)². Nesse momento, os fatores exógenos adquiriram uma relevância decisiva, a partir da estrutura mundial do poder, especialmente a hegemonia dos Estados Unidos e a ação das empresas internacionais dele originárias, constituindo-se em centros de poder extensos à região, tomando decisões básicas para os latino-americanos individualmente e para a região em seu conjunto, que os Estados deveriam acatar e levar em grande conta na formulação e execução de suas políticas³.

²No conceito centro-periferia está a ideia de um desenvolvimento desigual originário. Consideram-se centros as economias em que primeiro foram implantadas as técnicas capitalistas de produção e a periferia é constituída pelas economias cuja produção permanece inicialmente atrasada do ponto de vista tecnológico e organizativo. Caberia, por exemplo, à América Latina, por ser parte da periferia da economia mundial, o papel específico de produzir alimentos e matérias-primas para os grandes centros industriais. Por isso, unilateralmente, ela deveria desenvolver um setor altamente especializado para atender a demanda dos grandes centros. (HAFFNER, 1996)

³Tais decisões referem-se às correntes do comércio exterior; aos investimentos; às localizações; à tecnologia; à produção; à ocupação; à criação e distribuição da renda; aos tipos de especialização; aos esquemas de equilíbrio e desequilíbrio entre países, áreas, setores e grupos sociais; ao grau de integração interna e regional. Os movimentos e resultados do comércio exterior e dos termos de

Esse quadro, segundo Manzini-Covre (2001), explica o fato dos países latino-americanos não terem reproduzido, junto com o assentamento do monopolismo, o Estado de Bem-Estar⁴, e sua proposta de cidadania, com a reivindicação de direitos sociais para os trabalhadores, tendo em vista que por mais que esses países trabalhem, em função do intercâmbio desigual entre o centro e a periferia, eles continuam sempre devedores, com excedentes escoando para o pagamento de juros no exterior e, conseqüentemente, pouco investimento social nos próprios países.

No Brasil, basicamente, o processo de planejamento da atividade econômica também se iniciou nesse período, com Getúlio Vargas e o desenvolvimentismo, caracterizado pela forte participação da tecnologia e do capital estrangeiro nos investimentos. Essa concepção de planejamento tem suas bases na própria revolução de 1930, em que, para Manzini-Covre (2001), a pressão popular foi de tal dimensão que a elite se adiantou e fez a Revolução nos moldes do que assinava o político mineiro Antônio Carlos: “Façamos a revolução antes que o povo a faça” (MANZINI-COVRE, 2001, p.53).

As tentativas de planejamento que surgiram na América Latina, em geral, atuaram como resposta ao perigo de uma transformação revolucionária, promovendo o desenvolvimento, a modernização e a autonomia da América Latina restrita apenas a mudanças pré-fixadas que permitissem a manutenção da estabilidade social, das atuais estruturas de classe, da constelação de poder vigente e da posição tradicional da região no bloco hegemônico pelos Estados Unidos. Esse planejamento constituiu, essencialmente, uma resposta *a posteriori*, face às mudanças produzidas sem que o Estado nelas desempenhasse um papel decisivo e sem que a sociedade se colocasse numa posição de induzi-las e controlá-las.

intercâmbio, a canalização de capitais, a queda das reservas monetárias e da capacidade de importar, assim como o endividamento externo fixam os limites para a capitalização e o uso dos recursos reais e potenciais dos países latino-americanos, reduzindo drasticamente as possibilidades do planejamento efetivo (KAPLAN, 1982, p.95).

⁴Segundo Manzini-Covre (2001), Estado de Bem-Estar ou *Welfare State* foi uma estratégia dos capitalistas/tecnocratas para chegar a um meio-termo entre o capitalismo liberal e o socialismo, guardando desses modelos apenas os traços positivos, conservando, dessa forma, a igualdade, a preocupação com a distribuição e a justiça social do socialismo, retirando o cerceamento à liberdade, bem como manter a liberdade do capitalismo, sem reter o seu caráter de exploração intensa da etapa liberal.

Entre o desenvolvimento e as mudanças sociais aparece uma dissociação. Não se promovem – e aparentemente se temem – as mudanças profundas na estrutura social e na constelação de poder que sustentam as classes dominantes. [...] Não se elabora uma verdadeira estratégia política para o desenvolvimento, com determinação de alternativas, ideologias mobilizadoras, formas e fases sucessivas. As implicações e consequências de um processo ininterrupto de desenvolvimento, a imagem da sociedade que dele emergiria e que se procura como projeto histórico não aparecem em qualquer parte. [...] Os esquemas institucionais sugeridos são abstratos e formais, desvinculados do contexto global e carentes de base e operacionalidade. (KAPLAN, 1982, p.97–98).

Trata-se de uma ideia de Estado tentando resolver os problemas estruturais da economia para: melhorar a distribuição de renda e riqueza; melhorar a alocação dos fatores de produção, atraindo, favorecendo e fortalecendo a concentração de capital estrangeiro; e, segundo Pinheiro (2008), proporcionar o bem-estar social (educação, saúde, e melhoria do padrão de vida, principalmente, da população pobre), até porque o desenvolvimentismo também obrigava o país a produzir um mercado interno⁵, dentro, é claro, das margens impostas pela lógica de desenvolvimento aceito pelas elites.

Segundo Baquero (2006), o principal fator de deslegitimação da democracia consiste na instituição de um governo econômico da política, pois ele subjuga a razão política do Estado à razão econômica do mercado. Esse, para Bustelo (1982), seria o principal fator por trás dos muitos fracassos do planejamento nos países em desenvolvimento: esta concepção “economicista” e tecnocrática, em que o processo de planejamento é visto, em grande medida, relacionado com problemas econômicos e, portanto, “reduzido” aos parâmetros da análise econômica⁶.

Na América Latina, infelizmente, as esferas dominantes foram significativamente influenciadas, do ponto de vista ideológico e cultural, pelas metrópoles e pela preocupação escassa dessas camadas com os problemas das maiorias levou a mudança promovida pelo planejamento a ser quantitativa e não qualitativa. “Planejou-se para o crescimento e não para o desenvolvimento. Procurou-se acelerar a evolução econômica e social no sentido tradicional, e com

⁵Os Estados que intervêm na economia atuam quando reconhecem que o desenvolvimento econômico natural do país em seu conjunto não é capaz, por si próprio, de satisfazer as demandas da população. Suas reservas de recursos naturais e humanos podem lhes permitir certo grau de autossuficiência na geração de elementos satisfatórios para a sua população. É o caso de países como Brasil, Argentina, México, Colômbia e Chile. (MOLINA; RODRÍGUEZ, 2001)

⁶A situação dependente foi ampliada com o desenvolvimento das elites locais, cujos interesses econômicos tornaram-se interligados com os estados capitalistas avançados, e cujos estilos de vida e preferências culturais eram uma imitação fiel deles. (HOOGVELT, 1982, p.166 *apud* BURNS, 2002, p. 184)

isso só se conseguiu agravar os problemas derivados da dependência” (MOLINA; RODRÍGUEZ, 2001, p.62).

Segundo Burns (2002), o capitalismo industrializado, importado pelas potências colonizadoras, criou uma forma de desintegração social e econômica com poderes para diminuir o potencial para o desenvolvimento nacional da América Latina. Por isso, o Estado vigente na maioria dos países latino-americanos não contribuiu na promoção de um desenvolvimento autêntico, apresentando um crescimento subordinado, desigual e ajustado, o que, por sua vez, evidencia irregularidade e regressão.

Quase tudo o que se tem apresentado como planejamento na América Latina não chega a sê-lo, constituindo apenas formas variadas de intervencionismo ou dirigismo estatal relativamente persistente e vigoroso, que em alguns casos dão lugar a manifestações tímidas de planejamento parcial. (KAPLAN, 1982, p.93).

Esse quadro constitui a primeira relevante frustração a natureza do Estado que pretende planejar, refletindo nos países latino-americanos um compromisso para com o *status quo*.

Grupos sócio-econômicos de interesse, pressão e poder, camarilhas e máquinas partidárias de natureza particularista constituem o governo oficial e formal, ou são mais fortes que este e impõem as suas diretrizes e os limites e resultados do seu funcionamento; elegem, manipulam e corrompem governantes e funcionários; afetam decisivamente – através de suas bases próprias, decisões e comportamentos - a forma, a estrutura e a dinâmica da sociedade que o Estado pretenderia planejar. (KAPLAN, 1982, p.95)

Nesse contexto de desigualdade social acompanhado de uma deslegitimação da participação política, torna-se extremamente difícil a implementação de um planejamento participativo em que os indivíduos tenham um elevado grau de controle sobre as decisões importantes, tendo em vista que “[...] promover a participação é mais que dar a possibilidade de falar, implica iniciar um processo de aprendizagem horizontal, que necessariamente promova o compromisso a partir do conhecimento de sua realidade” (tradução nossa).⁷

O planejamento pode ser definido como um processo de intervenção ideológica na realidade, ou seja, um método que representa a aplicação racional do

⁷“promover la participación es más que dar la posibilidad de hablar, implica iniciar un proceso de aprendizaje horizontal, que necesariamente promueva el compromiso a partir del reconocimiento de su realidad” (PEREYRA, 2001, p.101)

conhecimento humano ao processo de tomada de decisões e serve de base para toda ação humana, sendo uma função de determinados tipos ou modelos de Política Social e um processo simultâneo de crescimento, de apoio e especificidade. Segundo Bustelo (1982), o planejamento não é só técnico, mas sempre político, revelando-se pelo menos como “tridimensional: político, em primeiro lugar, depois econômico e, por fim, social”. (BUSTELO, 1982, p.139)

Como resultado, o processo de planejamento do desenvolvimento pode ser interpretado, do ponto de vista prático, como a justaposição de dois processos paralelos (um técnico e outro político), que na maior parte das ocasiões respondem a objetivos e a propostas de intervenção nem sempre coincidentes. Seria essa relação política-planejamento que permitiria transcender uma visão puramente técnico-metodológica de planejamento e falar então com alguma propriedade sobre a “teoria do planejamento social”.

O planejamento social pode ser definido como um conjunto de técnicas, métodos e procedimentos para desenvolver a política social em termos de uma intervenção programada na sociedade com o objetivo de alcançar algum tipo de sociedade “alternativa” na qual o princípio de igualdade na distribuição da riqueza e da renda tenda a ser maximizado. (BUSTELO, 1982, p.139)

Além disso, pode-se dizer que o processo de planejamento social é algo abstrato não apenas com respeito a seu conteúdo político, mas também porque ocorre sobre uma cadeia de interações entre agentes, dirigentes, instituições, etc. O planejamento exige um método de trabalho intelectual.

Devido à abrangência e à complexidade das políticas públicas, normalmente cabe ao Estado estabelecer as políticas para as mais diversas esferas de atuação governamental, através da definição de objetivos e da criação de regras que refletem os princípios de uma sociedade, devendo ser flexíveis, dinâmicas e estar adequadas aos interesses e às características de cada povo, época e localidade a que será aplicada. A política pública pode ser compreendida como o campo do conhecimento que coloca o governo em ação, que ao mesmo tempo analisa essa ação e, quando necessário, propõem mudanças no rumo ou curso dessa ação (SOUZA, 2006), requerendo para isso diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.

Assim, o desenvolvimento social requer uma política social sempre progressiva, cujo limite para a progressividade ou regressividade é algo muito difícil de se estabelecer. A essência da Política Social está na definição de certas proporções entre produção e consumo, entre consumo e acumulação⁸, entre renda⁹ e consumo, etc., e de como são distribuídas cada uma dessas variáveis numa determinada população. Em que uma alteração significativa dessas proporções pode desviar o curso da reprodução da política, reduzir o ritmo de crescimento, criar situações de crise ou intensificar os conflitos sociais.

Existe uma variedade de modelos de Política Social, embora possam ser basicamente reduzidos a três: a Política Social Residual¹⁰, baseada nas forças espontâneas do mercado; a Política Social Tecnocrática¹¹, no qual as proporções são definidas através do processo do planejamento; e a Política Social Distributiva¹², na qual há setores em que predomina o princípio do mercado e outros em que, simultaneamente, predominam os processos planejados.

À medida que o processo de planejamento prospera, as diferentes forças das comunidades e do governo¹³, que participam ou são afetadas, geram maior compromisso político em proporção a seus interesses. Segundo Bustelo (1982), o começo do “diálogo” entre esses dois conjuntos inicia-se com uma situação ou problema que requer algum tipo de solução. Normalmente, a comunidade atua como

⁸Acumular significa juntar, ajuntar, amontoar, amontoar riquezas, fazer fortuna. A acumulação do capital só é possível se ele se nutrir sempre mais e mais de mais-valia.

⁹Importância recebida como resultado de atividade econômica. Ou seja, remuneração dos fatores de produção, como o salário, os juros e os lucros.

¹⁰Num modelo de Política Social Residual, o mercado define as diferentes proporções que constituem a política social. Nesse modelo o planejamento social não existe, ou se existe funciona como algo que deve ser evitado, como imagem negativa e, portanto, como sinônimo de coerção e autoritarismo. (BUSTELO, 1982, p.135–136)

¹¹No modelo Tecnocrático, o planejamento social já existe, mas está “reduzido” ao planejamento econômico. Existe contemporaneamente, e de maneira especial nos países em vias de desenvolvimento, uma visualização do planejamento social “reduzido” à análise econômica. Trata-se de um conjunto de regras e passos universalmente reconhecidos para chegar a objetivos previamente definidos. (BUSTELO, 1982, p.136–137)

¹²O conceito de política social subjacente nesse modelo implica em maximizar a distribuição da renda e da riqueza, sendo, portanto, o planejamento que considera a política social integrada à política econômica e que reconhece a simultaneidade dos processos de crescimento econômico e desenvolvimento social. (BUSTELO, 1982, p.137–138)

¹³Do lado do governo, as diferentes autoridades – ministros, governadores, prefeitos, etc. – disputam recursos, poder, prestígio, etc., para determinar o conteúdo e direção da resposta. (BUSTELO, 1982, p.141)

conjunto de “origem”, levando as demandas¹⁴ e fazendo pressões que se dirigem ao governo que intervém como regulador e provedor.

Conforme Bustelo (1982), essas demandas passam logo para o lado do governo e, então, as autoridades políticas transferem-nas a órgãos ou pessoas de assessoria geralmente técnica. Os órgãos ou pessoas assessoras elaboram uma resposta à demanda ou problemas originais, que geralmente consiste em uma série de alternativas que são submetidas às autoridades políticas, e estas decidirão qual a melhor e a alternativa mais viável para responder à demanda original.

Nos anos 1950, o processo de planejamento na América Latina esteve voltado para a inserção dos países da região no sistema global internacional, servindo aos interesses e necessidades do centro, abastecendo-o de matérias-primas ou alimentos e recebendo produtos manufaturados e capitais (HAFFNER, 1996).

No Brasil, esse modelo desenvolvimentista/reformista¹⁵ é iniciado no segundo mandato de Getúlio Vargas (1951–1954) e se estende ao mandato de Juscelino Kubitschek (1955–1960). Nesse período, o governo assumiu ações empresariais diretas, programando e executando investimentos. O ponto alto desse modelo de desenvolvimento foi ao final da década de 1950, através da execução do Plano¹⁶ de Metas de Juscelino Kubitschek com o objetivo de expandir e diversificar a indústria brasileira, contando com a participação do Governo Federal, do capital nacional privado e do capital estrangeiro para os investimentos no campo energético, transportes, insumos básicos, comunicação e indústria de base (MOESCH, 2008).

Como resultado da política desenvolvimentista, iniciou-se a preparação de planos, programas e projetos com essa tendência, por parte dos ministérios e demais organismos oficiais já existentes dentro das administrações públicas. Os

¹⁴“As demandas geralmente se canalizam através de organizações intermediárias: uma associação de moradores de bairro, um sindicato, uma sociedade profissional, a igreja, enfim, diferentes grupos de pressão e os partidos políticos. Por sua vez, nem todas as demandas conseguem chegar ao governo: primeiro por um problema de “escassez” – as demandas sempre são maiores que a capacidade de resposta – e, segundo, porque nem todas as demandas têm a mesma urgência, importância ou apoio político”. (BUSTELO, 1982, p.141)

¹⁵O modelo desenvolvimentista/reformista consistia em 31 metas que contemplavam seis setores essenciais: energia, transportes, educação, indústria de base, siderurgia e a construção de Brasília (MOESCH, 2008).

¹⁶Plano pode ser definido como “um conjunto de ações ou intenções, objetivos e outros, relacionados num esquema lógico com o propósito de intervir na comunidade com respeito a uma situação de maior alcance” (BUSTELO, 1982, p. 142). Além disso, para que um plano (ou planos) seja viável politicamente tem de se obter certo grau de apoio a *nível de administração* e de *implementação*, bem como alguma *estabilidade*.

governos latino-americanos dedicaram-se, inicialmente, a criar setores de planejamento no nível de cada instituição oficial com a finalidade de tornar mais racional sua ação dentro do âmbito correspondente. Essa situação favoreceu o enfoque setorial do planejamento na região:

Sem que o planejamento setorial seja prejudicial per se, ele constitui uma via inadequada de solução para os problemas latino-americanos, pois a intervenção num campo da ocupação humana tem repercussões em outras áreas com problemas diferentes e, provavelmente, com interesses distintos. (MOLINA E RODRÍGUEZ, 2001, p. 68)

Primeiramente, na década de 1960, começou-se a fazer uma diferenciação entre crescimento e desenvolvimento, possibilitada por meio das críticas ao padrão de desenvolvimento “para dentro”¹⁷, e da interpretação sociológica do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, segundo Haffner (1996), a compreensão acerca do crescimento ficou vinculada ao desempenho econômico, enquanto o desenvolvimento estaria relacionado à distribuição social dos frutos do crescimento econômico¹⁸. Nesse mesmo período, o planejamento na América Latina passou por mudanças com a participação americana através do programa¹⁹ “Aliança para o progresso”²⁰ lançado em 1961, com o objetivo de ajudar nas reformas internas necessárias à industrialização da América Latina.

No Brasil, esse período se caracterizou pela participação maior do Estado com suas empresas públicas e sociedades de economia mista e a rearticulação das

¹⁷Na industrialização “para dentro”, o centro dinâmico da economia se desloca para dentro da nação, que passa a ser comandada por si própria. “A industrialização seria orientada para o mercado interno nacional, começando pelos bens mais simples e chegando aos mais complexos, que requeriam mais capital e tecnologia. Para tanto, seria necessária a dita substituição das importações de produtos manufaturados que vinha do exterior para poder substituir o setor externo como fator dinâmico predominante das economias periféricas.” (HAFFNER, 1996, p.75–76)

¹⁸Apesar do objetivo de mensurar a atividade econômica, a partir da década de 1960, o PIB (Produto Interno Bruto) *per capita* foi utilizado por organismos internacionais, como o Banco Mundial para comparar o desenvolvimento dos países. A partir da década de 1990, outros parâmetros de análise foram desenvolvidos, comparando, além da riqueza, a alfabetização, a esperança de vida e a natalidade, entre outros, o que gerou o popularmente conhecido IDH (Índice de Desenvolvimento Humano).

¹⁹Programa pode ser definido como “um conjunto ações ou intenções, objetivos, etc., relacionados num esquema lógico com o fim de intervir na comunidade quanto a uma situação específica”. (BUSTELO, 1982, p.142)

²⁰A adoção deste programa foi caracterizada na conferência da Organização dos Estados Americanos, em Punta del Este, Uruguai, no mês de agosto de 1961. A denominada “*Carta de Punta del Este*” teve mais um significado político que social, apesar de seu discurso “socializante” que, por algum tempo, se confundiu com o da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). (HAFFNER, 1996, p.87)

forças do exército para o acesso ao poder, com um aparato burocrático de grande envergadura e elevada eficiência. Esse modelo de desenvolvimento chamado Nacionalista Reformista teve início em 1964, com o Golpe Militar no Brasil e perdurou até 1973. Nesse contexto, foram implementados os planejamentos estratégicos para a economia, através de reformas de base por meio do Plano Trienal (1963–1965)²¹ e o processo de contenção da inflação, acelerando o ritmo de desenvolvimento econômico do país com o Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG (1964–1966).

As noções de modernização e desenvolvimento perdem seu componente social e político, passando a qualificar apenas os aparatos produtivos e as infraestruturas. A ‘região problema’ dos anos 50 é desfocada ao mesmo tempo que se revalorizam os espaços de fronteira com forte incentivo ao avanço das frentes pioneiras no Centro-Oeste e na Amazônia (MORAES, 2005, p.100)

Nesse período, segundo Manzini-Covre (2001), a área social sofreu uma forte retração e, com isso, a cidadania perdeu terreno e, acabamos por viver no Brasil, entre os anos de 1964 até a década de 1980, uma “anticidadania”²²:

“Resolveu-se” a contradição que vinha desde 1945: tomado o Estado na forma tecnocrático-militar, assegurou-se no Brasil o capitalismo monopolista, com todos os seus traços e consequências, no sentido da exploração, e sem quase nada do sentido emancipador do *Welfare State*, (MANZINI-COVRE, 2001, p. 57).

Por isso, os grupos majoritários e o homem comum não se sentiam responsáveis nem pelo funcionamento e futuro da sociedade, nem pelo próprio destino. Criou-se uma situação de impotência e frustração, que se manifestou, também, nas atitudes de solicitação e dependência passiva relativamente aos detentores do poder de outorgar benefícios particulares ou gerais, de irresponsabilidade e/ou de agressividade transferida para supostos responsáveis ou hipotéticos inimigos.

²¹Os principais objetivos do Plano Trienal (1963–65) foram reduzir as disparidades regionais através do mapeamento das atividades econômicas e dos recursos naturais do Brasil, iniciando a programação não só para a região Centro-Sul, mas também para as demais regiões brasileiras. Infelizmente, segundo Pinheiro (2008), esse plano fracassou, em razão de seus mecanismos ortodoxos de política salarial e de corte de subsídios, já que essas medidas não encontraram apoio nos elementos conservadores da sociedade e na classe média, além de irritar a ala radical de esquerda.

²²Manzini-Covre (2001, p.59).

O resultado foi, segundo Kaplan (1982), um nível baixo de consciência coletiva e de debate e consenso público sobre os problemas do desenvolvimento e sobre a possibilidade e necessidade do planejamento. Nesse contexto, a lacuna entre governantes e governados alargou-se, o que contribuiu para reforçar o autoritarismo vertical dos que comandam, bem como a indiferença e a irresponsabilidade dos comandados, o que reduziu ainda mais o possível apoio político ao planejamento.

No Brasil, desde os primeiros planos de governo iniciados nos anos de 1960, a redução das disparidades regionais aparece como um dos objetivos. Certamente por se tratar de um país com dimensões continentais, onde a maior parte do desenvolvimento se concentrava nas regiões sul e sudeste; e o povoamento, principalmente no litoral, deixando um vazio nas porções centro-oeste, norte e no interior do nordeste. No Plano Trienal, um dos objetivos, segundo Pinheiro (2008, p.42–44) era “Reduzir as disparidades regionais realizando o mapeamento das atividades econômicas e dos recursos naturais do Brasil”. Já no PAEG, também com base em pinheiro (2008, p.45–47), um dos objetivos era reduzir “os desníveis econômicos, regionais, setoriais e melhorar a condição de vida da população”.

Em decorrência do aumento do comércio mundial e dos fluxos financeiros internacionais entre os anos de 1968 a 1973, a economia brasileira cresceu a altas taxas. Durante esses anos de “milagre econômico”, sustentado por um grande endividamento externo, a economia cresceu bem e teve como fontes predominantes os setores produtivos de bens duráveis e de bens de capital. Entretanto, as questões sociais se agravaram com o aumento da concentração de renda e a deterioração da qualidade de vida da maioria da população. Neste período, foi implementado o Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED (1968–70) estruturado por Costa e Silva, em que um dos objetivos, também era “reduzir as disparidades econômicas regionais e setoriais para uma melhor distribuição equitativa dos benefícios sociais do desenvolvimento” (PINHEIRO, 2008, p.47).

Conforme Haffner (1996), entre as décadas de 1970 a 1980, a concepção de desenvolvimento incorporando a preocupação acerca das condições de vida do homem já apontava a necessidade em transformar as raízes do sistema vigente como pressuposto para o desenvolvimento latino-americano. Entretanto, nesse período, a conjuntura interna de cada país foi pouco favorável aos projetos de

desenvolvimento²³, principalmente pela submissão de grande parte deles a governos autoritários.

No Brasil, nos anos 1970, foram implementados os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) I e II entre os anos de 1970 a 1973 e de 1975 a 1979. No conteúdo desses planos, ao longo de seus objetivos, é possível identificar a contínua preocupação com a redução dos desníveis regionais e setoriais, com proposta de ampliação das fronteiras econômicas e de uma maior integração econômica do país, no PND I, e, pela primeira vez, uma preocupação com processo de distribuição de regional no PND II.

Já a década de 1980 foi denominada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)²⁴, como “uma época de crise e transição” na América Latina, marcada pelo processo de transição para a democracia e pelo esgotamento definitivo do padrão de desenvolvimento aplicado desde a crise dos anos 1930. Segundo Haffner (1996), com o fim do financiamento externo e o estancamento das economias da grande maioria dos países, a região entrou numa profunda crise e, por este motivo, os países latino-americanos tiveram que modificar suas exportações, produzindo um forte excedente comercial, inserindo-se de forma mais competitiva no mercado internacional e orientando as suas exportações para um mercado mais complexo.

Como resultado desse quadro, os PNDs implementados ao longo dos anos 1970 e 1980 (entre os anos 1980 e 1985 foi implementado o III PND elaborado pelo

²³Os choques do petróleo de 1973 e 1979 tiveram um impacto generalizado na América Latina, assim como o aumento da dívida externa e as políticas de liberalização colocadas em prática pelo Chile, pela Argentina e pelo Uruguai (HAFFNER, 1996, p.102–103)

²⁴A CEPAL foi criada após a Segunda Guerra para fazer frente aos problemas decorrentes da crise mundial e às dificuldades que a América Latina estava encontrando para se desenvolver e se industrializar. Com sede em Santiago no Chile, a CEPAL está subordinada ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ONU) e teria como principal papel propiciar o desenvolvimento dos países latino-americanos e cuidar dos problemas específicos da região. É constituída por países da América Latina e do Caribe, que são: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, São Cristóvão e Nives, Santa Lúcia, São Vicente e Granadines, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Também fazem parte da Comissão países de fora da região, por manterem ligações históricas, culturais, econômicas e estreitos laços de amizade ou por terem territórios localizados na zona. Estes países são: Canadá, Espanha, Estados Unidos, França, Países Baixos, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte. Os membros associados são: Antilhas, Neerlandesas, Aruba, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Virgens dos Estados Unidos, Montserrat e Porto Rico. Inicialmente, a CEPAL tinha o objetivo de coordenar as políticas econômicas encaminhadas para promover o desenvolvimento econômico da América Latina, mas, posteriormente, este objetivo foi ampliado aos países do Caribe e incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social. (HAFFNER, 1996)

governo Figueiredo) não conseguiram minimizar as disparidades econômicas regionais, pois seu planejamento de longo prazo ocorria sobre fatores estruturais ineficientes ou inexistentes do país. Além disso, para Pinheiro (2008, p.53–54), esses desníveis regionais intensos também persistiam por uma questão de prioridades, pois havia uma

[...] preocupação maior com os fatores conjunturais de combate à inflação e aos desequilíbrios do Balanço de Pagamento do que nos fatores estruturais como os pertinentes a problemas sociais e na redução dos desníveis econômicos e regionais.

Segundo Lamounier e Pio (2003), o Brasil chegou ao final dos anos 1980 sob uma dupla transição: uma política e outra econômica. Na política, a transição do autoritarismo à democracia, com o retorno ao governo civil, em 1985, e a promulgação da nova constituição em 1988, por meio da qual foi garantida a participação popular através de Conselhos Municipais como forma de aproximar o povo das decisões do governo, necessitando, para isso, da participação da sociedade civil organizada, espaços públicos de discussão e compartilhamento efetivo do poder²⁵. Já na economia, a transição ocorreu na substituição de um modelo fechado, com preponderância estatal, a outro mais aberto e mais voltado para o mercado.

Em relação ao planejamento, a Constituição de 1988 e sua tendência descentralizadora, priorizando a escala municipal, trouxeram à tona a necessidade de combater as desigualdades regionais, perspectiva presente tanto na Constituição Federal quanto incorporada às constituições estaduais²⁶, e a exigência do Plano Plurianual (PPA) como instrumento de planejamento governamental, com a indicação, de forma regionalizada, das metas da administração pública.

²⁵Para Manzini-Covre (2001), ao lado de um movimento de tendência autoritária de atração pela tirania, constituiu-se na sociedade brasileira uma profunda rede de organismos autônomos de exercício democrático, criados na década de 1970, como resultado da própria exclusão e repressão da luta contra a tirania e a expropriação dos trabalhadores pelo monopolismo.

²⁶Artigo 3º da CF/88. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: III – Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. In.: Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988). Artigo 3º da Constituição do Estado de Goiás - São objetivos fundamentais do Estado de Goiás: III – promover o desenvolvimento econômico e social, erradicando a pobreza e a marginalização e reduzindo as desigualdades regionais e as diferenças de renda (GOIÁS, 1991).

“[...] o planejamento foi compreendido como monopólio do Estado, o que resultou na sua condenação *a priori*, seja pelas correntes de esquerda (que o consideraram antidemocrático), seja pela direita (que condenou a excessiva presença do Estado na economia). Primeiro, compreendeu-se planejamento como sinônimo de planejamento estatal. Depois, compreendeu-se planejamento estatal como sinônimo de planejamento autoritário, centralizador e vertical. Assim, tomou-se o texto (planejamento) pelo contexto (momento político), como se não pudéssemos pensar em escalas de intervenção mais horizontais, ou mesmo em outros atores na cena política”. (ARRAES, 2007, p. 26–27).

Na prática, contudo, em razão da crise internacional, do aumento da dívida externa e do crescente processo inflacionário, o planejamento governamental brasileiro do período pós-redemocratização esteve concentrado na resolução dos problemas financeiros desde o Plano Cruzado até o Plano Real²⁷.

Na década de 1990, conforme Pinheiro (2008), ainda ocorreu uma queda no investimento em infraestrutura aprofundando, ainda mais, os problemas estruturais da sociedade e da economia do país e, conseqüentemente, as contínuas disparidades regionais e a alta concentração de renda na sociedade. Nesse período, o Brasil também passou por um processo de abertura comercial²⁸, iniciada pelo presidente Fernando Collor de Melo (1990–1992), com a implementação dos Planos de Estabilização e com as reformas estruturais, inclusive através de um amplo programa de privatização, implementado durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995–1998 e 1999–2002).

Na década de 1990, verificou-se um processo geral de globalização, devido à flexibilização do processo produtivo das empresas. A produção em série, em larga escala, característica do fordismo, cedeu lugar a um modo de produção em que as unidades produtivas são menores e mais especializadas. Assim, a produção de determinado produto ou componente passa a ser efetuada no país ou região onde o custo de produção foi menor. Desse modo, fábricas são abertas em países como a China, Indonésia, Filipinas, México ou Brasil (SOUZA, 2009, p.167)

Após o *Impeachment* de Fernando Collor, o seu sucessor, Itamar Franco (1992–1994), assumiu a presidência e delegou ao então ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC) um programa de estabilização econômica e de aprofundamento das reformas sociais. Muito em razão do sucesso desse programa de estabilização econômica, em 1994, FHC foi eleito presidente da república e,

²⁷O Plano Real foi posto em prática em 1994 pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso.

²⁸Dessa agenda, além da abertura comercial, ainda constavam a desregulamentação, quebra de monopólios e quase-monopólios privados, privatização de empresas estatais, e, é claro, de controle da inflação. (LAMOUNIER; PIO, 2003).

durante os seus mandatos implementou a abertura comercial e consolidou o neoliberalismo no Brasil, sendo muito marcante em seus dois mandatos as várias privatizações de setores importantes, como metalúrgicos, siderúrgicos, bancário, de mineração, de telecomunicações, entre outros.

Segundo Lamounier e Pio (2003), as privatizações ocorridas no Brasil são uma situação econômica clássica na maioria dos países desenvolvidos do mundo, em que os principais desenvolvimentos da economia foram estimulados por investimentos do setor privado. Entretanto, apesar dessas medidas, na década de 1990, o Brasil não conseguiu retornar a taxas elevadas de crescimento, muito menos reduzir de maneira expressiva os seus graves problemas de pobreza e desigualdade social.

Essa busca pelo crescimento desarticulado ao desenvolvimento social foi o que causou tamanha pobreza e desigualdade nesse período. Para Molina (2000), o conceito de desenvolvimento exige uma ruptura com a situação de dependência. Ou seja, para se entrar em um processo de desenvolvimento tem que haver uma etapa prévia de reorganização social, com o objetivo de aumentar o grau de autonomia e autocontrole da nação, objetivos estes que poderiam ser atingidos por meio de uma gestão participativa dos distintos grupos que compõem a sociedade.

Em 2002, em uma aliança com partidos de centro, Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) foi eleito Presidente da República, governando o país por oito anos seguidos (2003–2006 e 2007–2010). Essa vitória, segundo Lamounier e Pio (2003), foi consequência de um longo processo de gestação da democracia e da consciência social-reformista brasileira. Durante a gestão de Lula a economia se estabilizou, com uma balança comercial favorável para o Brasil; houve incremento na geração de empregos; aumento na oferta de vagas para o ensino superior público e privado; e implementação de importantes programas sociais como o Bolsa Família e o Fome Zero. No turismo, a partir da criação do Ministério de Turismo (MTur), no ano de 2003, foi estabelecida uma política pública em âmbito federal, pela primeira vez no país, expressa por planos que deram sequência aos programas estabelecidos, além da busca por uma gestão descentralizada das ações.

Estas políticas implementadas pelo governo Lula foram de extrema importância como um ponto de partida para a implementação de políticas de desenvolvimento regional maiores, levando-se em conta que “o ponto de partida de qualquer política de desenvolvimento regional tem de ser o enfrentamento dos

problemas INTERNOS que impedem a sustentação do crescimento da região” (PAIVA, 2002, p. 267).

Para Arraes (2007), nos anos 2000, o discurso da eficiência do Estado foi incorporado à noção de desenvolvimento. Se em um primeiro momento o desenvolvimento no Brasil estava focado na capacidade do Estado de modernizar o setor produtivo e o consumo, a partir dos anos 2000, o desenvolvimento passou a lidar com as mudanças técnicas e as estratégias de gestão: “Do menor ao maior município, a solução centra-se na gestão” (ARRAES, 2007, p. 28).

No lugar das palavras intervenção, planejamento, os novos vocábulos agora parecem ser capital social, alianças estratégicas, cadeia produtiva, cidadania empresarial, governança, organizações que aprendem, pacto socioterritorial etc. O foco da discussão passa pela possibilidade de ação das próprias comunidades. (ARRAES, 2007, p.28)

Na América Latina, o distanciamento entre governantes e governados tem levado o planejamento a não proporcionar resultados adequados a essas realidades particulares. Tendo em vista que “planejar para cumprir requisito não conduz a nenhuma solução” (MOLINA E RODRÍGUEZ, 2001, p. 63), alguns governos da região começam a experimentar o planejamento participativo, estimulando a autogestão²⁹, de acordo com o que a coletividade dispõe. Segundo Ferreira (1981), o que se desenvolveu, infelizmente, não foi o “planejamento democrático”, mas sim, “arremedo de planificação”, ou seja, a possibilidade de fixar para toda a atividade econômica o atendimento real das necessidades efetivas de todos.

Planejar se planeja, é certo. Mas ao nível de cada empresa, em sua guerra com as outras. Ao nível de toda a atividade social só se planeja a logística dos planos quentes, os fogos de artifício para divertir e desviar a atenção da torcida. Que lá embaixo no campo está é quebrando o pau. Imperando sempre somente a lei do mais forte (FERREIRA, 1981, p.131).

O processo de planejamento que se estabeleceu na América latina contemporânea traduziu-se em uma superposição de forças e formas correspondentes a diferentes etapas históricas e, conseqüentemente, em estruturas

²⁹Segundo Ferreira (1981), a condição básica para a autogestão seria a definição dos objetivos de forma unitária e participativa. “O importante nesse caso é, por um lado, garantir que todos, ou pelo menos a maioria, participem de verdade desse interesse por um progresso compartilhado por esses mesmos todos; e, por outro lado, assegurar a participação desses mesmos todos na definição dos objetivos que dessa forma compartilhem. Se a definição dos objetivos for assim realmente o mais unitária e participativa possível, se poderá pensar sem problemas até mesmo nisso que se chama por aí de autogestão. Porque planificação totalmente centralizada não é necessariamente a única maneira de tentar racionalizar a atividade produtiva dos homens.” (FERREIRA, 1981, p.131–132).

sociais diversificadas heterogêneas e altamente contraditórias. Isso, segundo Kaplan (1982), contribuiu para que fossem entravadas a formulação de objetivos e o desenvolvimento de formas de ação racionais, dificultando a obtenção de um consenso amplo para a determinação clara e a implementação efetiva de metas e tarefas nacionais. Sendo assim, existem dificuldades na criação de condições que assegurem a estabilidade e a segurança de um trabalho livre e criativo, assim como “a participação mobilizadora num processo de desenvolvimento, mudança, democratização e efetiva autonomia de seus respectivos países e da região em seu conjunto” (KAPLAN, 1982, p. 111).

Portanto, o grande desafio em países de grande dimensão territorial e estrutura federativa, como o Brasil é articular os instrumentos federais, estaduais e municipais com as instituições locais, seja com o sistema produtivo e empresarial, seja com as instituições públicas e civis de cada localidade. Essa tarefa exige um esforço permanente e passa pela criação ou fortalecimento das instâncias coordenadoras locais. Entretanto, como cada localidade ou região possui características próprias, não é possível sugerir ou implementar estruturas institucionais únicas e uniformes. São necessárias políticas públicas com objetivos de integração nacional com uma visão focal, pois cada localidade está em um estágio diferente de desenvolvimento e, por isso, a educação, a informação e a participação comunitária se fazem tão necessárias.

1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

As políticas públicas para o turismo, de modo geral, constituem-se de um conjunto de objetivos, diretrizes, regulamentações e estratégias estabelecidas e/ou deliberadas, no âmbito do poder público, objetivando o desenvolvimento e a promoção do turismo de uma localidade. Essa intervenção política no turismo ganhou força ao longo do século XX, devido ao reconhecimento da importância econômica do turismo em grande parte dos países desenvolvidos.

Conseqüentemente, alguns governos criaram os primeiros organismos especializados na promoção e no planejamento da atividade de forma a monitorar os impactos negativos e potencializar os seus benefícios. Alguns organismos eram apenas de abrangência nacional, como: Office Nacional du Tourisme, em 1910, na França; Comissaria Regia de Turismo, em 1911, na Espanha; Office Nacional Suisse

du Tourisme, em 1917, na Suíça; Ente Nazionale per le Industrie Turistiche, em 1921, na Itália; Travel Association of Great Britain and Ireland, em 1927, no Reino Unido. E foram criadas, também, organizações de âmbito internacional, como: a Associação dos Albergues da Juventude, em 1909; a Federação Internacional das Agências de Viagem (FIAV), em 1919; American Society of Travel Agency (ASTA), em 1930; Internacional Air Transport Organization (IATA)³⁰, em 1944; Associação Internacional de Hotelaria (AIH)³¹, em 1946; e a União Internacional de Organismos Oficiais de Turismo (UIOOT), cuja criação remonta a 1925, quando ocorreu o Congresso Internacional das Associações Oficiais de Propaganda Turística, segundo Cooper *et. al* (2007). Essa organização do turismo, por parte desses órgãos, seja de caráter nacional ou global, já apontava para uma intervenção política no turismo.

Nesse sentido, de maneira específica, política pública de turismo pode ser entendida como:

[...] o conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o Turismo do país; determinam as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado; facilitam o planejamento das empresas do setor quanto aos empreendimentos e às atividades mais suscetíveis de receber apoio estatal. (BENI, 2003, p. 101)

Outro conceito apresentado é o de Cruz (2000), para quem política pública de turismo se configura como:

[...] um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou deliberadas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território. (CRUZ, 2000, p. 40)

Já Goeldner, Ritchie e McIntosh, (2002, p. 294), entendem essa política setorial como:

Um conjunto de regulamentações, regras, diretrizes, diretivas, objetivos e estratégias de desenvolvimento e promoção que fornece uma estrutura na qual são tomadas as decisões coletivas e individuais que afetam diretamente o desenvolvimento turístico e as atividades diárias dentro de uma destinação.

³⁰Em substituição a Air Traffic Association, criada em 1919.

³¹Em substituição a Associação Internacional dos Hoteleiros criada em 1921.

Nessa concepção, adotar uma política para o turismo representaria o estabelecimento do papel que o turismo viria a desempenhar na sociedade, assim como sua relevância cultural, social e econômica para as comunidades envolvidas, pressupondo, nesse sentido, uma tomada de posição, por parte do poder público, capaz de estabelecer um norte, uma orientação, tanto para o setor público como para o setor privado. Entretanto, esse debate sobre política pública de turismo se apresenta historicamente de forma vertical, excluindo o público, já que o compartilhamento de decisões é pressuposto de um planejamento participativo e as decisões são tomadas exclusivamente pelo poder público.

Segundo a OMT (1999), as políticas de turismo devem ser desenvolvidas pautadas no respeito pelo patrimônio artístico e natural das comunidades, permitindo a sobrevivência das tradições e o desenvolvimento sustentável, evitando a padronização e o empobrecimento do local. Sendo assim, cabe à política de turismo o estabelecimento de metas e diretrizes que orientem o desenvolvimento socioespacial da atividade, tanto no que tange à esfera pública quanto no que se refere à esfera privada, pois, na ausência da orientação política, o turismo se desenvolveria ao sabor de iniciativas ou interesses particulares.

1.2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NA EUROPA E NOS ESTADOS UNIDOS

As políticas internacionais de turismo de 1945 a 1955 evoluíram por meio da desagregação e da racionalização da política, da alfândega, da moeda e das regulamentações referentes à saúde que haviam sido adotadas após a Segunda Guerra Mundial. Além disso, a comercialização e a distribuição dos produtos e dos serviços turísticos sofreu uma mudança considerável na década de 1950, como consequência da entrada de empresas publicitárias, bancos, grupos petrolíferos, industriais, grandes veículos de comunicação, etc., buscando novas oportunidades de investimento nos negócios de viagens e turismo³². Ao mesmo tempo, também foram criadas associações e organizações turísticas com o objetivo de fomentar, desenvolver e promover a cooperação do setor, tais como: Associação Internacional

³²Foram introduzidas técnicas de *marketing*, desenvolvidas em outras áreas, mudando o enfoque da comercialização do turismo, o que resultou numa padronização da oferta turística. Isso foi determinante para o acesso das classes médias ao turismo, estimulando a reconstrução e a criação de equipamentos que atendessem as características dessas novas demandas.

de Hoteleiros, Restauradores e Cafeteiros, em 1949, e a Federação Universal das Agências de Viagens em 1966, segundo Rejowski e Solha (2002).

Logo após a Segunda Guerra Mundial, a União Internacional de Organismos Oficiais de Turismo (UIOOT), cuja criação remonta a 1925, tornou-se a União Internacional de Organizações Oficiais de Turismo/International Union of Official Travel Organisations (IUOTO), constituída de um *mix* de organizações privadas e públicas que lidavam com os aspectos técnicos de viagens e turismo. No entanto, por volta dos anos de 1960, o crescimento do turismo, sua dimensão internacional e as crescentes atividades dos governos nacionais na área, impulsionaram a IUOTO a ser transformada em uma entidade intergovernamental, a Organização Mundial do Turismo (OMT). Com sede em Madrid, a OMT, ao ser criada, recebeu poderes para lidar, a nível internacional, com todas as questões relativas ao turismo e para cooperar com outras agências internacionais competentes que surgiram sob as Nações Unidas, recebendo destas, um papel central e decisivo na promoção do desenvolvimento do turismo responsável, sustentável e universalmente acessível.

Entre os anos de 1955 e 1970, houve um maior envolvimento do governo no *marketing* turístico a fim de aumentar o potencial de ganhos no setor. Nesse período, as abordagens em relação ao turismo ressaltavam seus aspectos positivos³³, sendo amplamente assumidas e difundidas, principalmente, pelos empresários e pelas entidades internacionais de turismo, orientando o desenvolvimento de muitos destinos turísticos, principalmente pelos investimentos e pelas políticas de promoção para o setor.

Já, entre os anos 1970 e 1985, ocorreu um envolvimento dos governos no fortalecimento de infraestrutura turística e no uso do turismo como instrumento de desenvolvimento regional, em que foi assumida uma postura mais crítica, preocupada com a experiência e com a identificação e a valorização dos atores que participam do processo, talvez porque, nesse período, começaram a ser percebidos os efeitos negativos do turismo.

A década de 1970 foi um período marcado por intensas discussões, refletidas pela grande quantidade de congressos, jornadas e seminários mundiais, o que acabou por definir a plataforma de advertência, conforme a denominação de Jafari (1994). Nesse mesmo período, consolidou-se a cooperação turística internacional

³³Plataforma de defesa (Jafari, 1994)

por meio da atuação da OMT, bem como com a atenção econômica de outros organismos e instituições internacionais como o Banco Mundial³⁴, a Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), União Europeia e o World Tourism Travel Council (WTTC). Ainda há outros órgãos das Nações Unidas, como: a International Civil Aviation Organisation (ICAO), a World Health Organisation (WHO) e a Internacional Air Transport Organization (IATA) que influenciam no turismo.

Além disso, segundo Hall (2001), a partir de 1985 ocorreu o uso continuado do turismo como instrumento de desenvolvimento regional com um maior foco em questões ambientais, um menor envolvimento do governo no fortalecimento de infraestrutura turística e uma maior ênfase no desenvolvimento de parcerias público-privadas e autorregulamentação do setor. Outro importante fator relacionado a esse período é o fato do fluxo turístico também ter sido influenciado pelo acirramento do processo de globalização e pelo avanço do neoliberalismo e a internacionalização dos capitais.

A tendência em direção a economias simplesmente voltadas para o mercado, a partir da década de 1980, levou a um recuo no envolvimento do Estado e ao questionamento da intervenção que, para muitos, levaria mais distorções que correções no mercado. Entretanto, no caso do turismo, um negócio realmente global, houve um crescimento no poder dos governos nacionais em relação a eventos externos, tendo em vista que nessa área faz-se necessária a intervenção, a regulação e a colaboração entre os órgãos governamentais através das entidades internacionais.

Além disso, desde o final da década de 1980, tem-se dado maior ênfase ao estímulo das pequenas empresas de turismo e para o desenvolvimento endógeno de suas áreas, aproveitando suas potencialidades naturais. Nesse sentido, há uma série de organismos que atuam regionalmente, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), Pacific Asia Travel Association (PATA) e European Travel Commission (ETC) dedicando esforços à promoção e ao *marketing* desses destinos.

Na maioria dos países os governos intervêm auxiliando e regulamentando o setor privado, entretanto, os governos podem influenciar o turismo através do

³⁴O Banco Mundial na divisão comercial do International Finance Corporation (IFC) aceita projetos do setor privado. Ao passo que sua outra divisão, o International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), oferece fundos governamentais para ajustes estruturais e investimentos em infraestrutura.

gerenciamento de demanda e receita (*marketing* e promoção; fornecimento de informação; preços; controle de acesso; e segurança pessoal e pública) e do gerenciamento de oferta e custos. Para Hall (2001), apesar da relativa escassez de acordos internacionais relacionados diretamente ao turismo, existe uma estrutura institucional representativa para política e planejamento turístico em termos mundiais, que consiste em organizações internacionais com interesses diretos e indiretos no setor, e uma série de leis internacionais relacionadas a áreas afins, incluindo meio ambiente, patrimônio, comércio, relações trabalhistas e transportes. Além disso, tem-se desenvolvido significativamente arranjos institucionais supranacionais para o turismo, ou seja, arranjos que, embora não pertençam a uma esfera global, geram uma série de acordos entre diversos países, muitas vezes num contexto regional.

Nesse sentido, os governos estão vinculados a organizações turísticas, tanto em nível internacional quanto nacional³⁵, e todos estes organismos podem contribuir para a construção da política de turismo de um país. A política da comissão para o uso do turismo como um instrumento de desenvolvimento econômico regional está voltada para o aproveitamento dos vários aspectos positivos do setor, que são: o crescimento continuado do turismo em todo o mundo; as vantagens comparativas em recursos naturais de turismo inerentes a regiões desfavorecidas; os gastos externos às regiões atraídos pelo turismo; os efeitos multiplicadores em outras partes da economia regional; e a criação de empregos dentro de um período de tempo relativamente curto são aspectos importantes do desenvolvimento do turismo. Esses são os fatores mais significativos que afetam a aceitação de um projeto, uma vez que o uso principal das verbas estruturais é a diminuição de desequilíbrios regionais.

Segundo Cooper *et al.* (2007), onde o turismo é um elemento significativo da atividade econômica o envolvimento do setor público é maior, ao ponto de se ter um Ministério do Turismo, o que pode tornar os processos de planejamento flexíveis e ampliar a participação do setor privado e das comunidades garantindo a continuidade dos projetos. Com um ministério encarregado da implementação de uma estratégia de desenvolvimento nacional, inicialmente, bastaria definir os

³⁵No segundo caso, geralmente são as fomentadoras da formação de um órgão nacional de turismo, ao passo que no primeiro, são parceiras, juntamente com outros estados-membros, de organismos como a OMT, a ETC, a PATA e assim por diante.

objetivos e, logo depois, reunir os instrumentos apropriados para adquirir os resultados desejados.

Entretanto não é bem assim. No contexto inglês, por exemplo, os partidos políticos influenciam os governos em exercício através da preparação da agenda política, sendo tarefa do ministro³⁶ liderar a assembleia. Os grupos de pressão que formulam políticas nas assembleias são muitos, desde o próprio partido do governo, podendo ser vários órgãos estatutários, associações de profissionais, sindicatos, indústrias individuais, ONGs, e a sociedade civil organizada e até pessoas comuns. Uma das tarefas típicas do ministro é a de levar dados aos comitês do governo para colocar as políticas em ação, mas para que sejam aceitas, as recomendações dos comitês do governo têm que estar inseridas em uma estratégia estruturada por critérios políticos toleráveis, mais do que as necessidades do turismo³⁷.

Um exemplo de gestão do turismo para diminuir as disparidades regionais vem da Europa. Nos países da União Europeia, o turismo está subordinado ao Directorate General XXIII, mas o trabalho de desenvolvimento regional é do Directorate General Regional Policy, que trabalha com projetos de turismo objetivando superar disparidades regionais³⁸. Nesses projetos, os recursos para diminuir as diferenças regionais são oriundos de fundos estruturais, formados a partir de contribuições de estados membros com os propósitos de: auxiliar regiões mais atrasadas, especialmente áreas rurais; dar assistência à conversão econômica de regiões que enfrentam decadência industrial; e combater o desemprego estrutural (COOPER *et al.*, 2007).

O financiamento comercial de projetos de turismo pode ser obtido do European Investment Bank³⁹. O princípio aplicado nesses projetos é o da “delegação

³⁶As atividades típicas do ministro incluem: fazer reuniões na assembleia; intervenções junto ao governo; reuniões com funcionários públicos de alto escalão; lobbies individuais junto aos representantes eleitos; e levar dados a comitês do governo (os comitês do governo são as “oficinas” do governo para fins de políticas de ação). (COOPER *et al.*, 2007)

³⁷Deve-se lembrar de que o “*status quo*” na política é uma força poderosa que deve ser reconhecida. O governo provavelmente não aceitará recomendações que estejam politicamente contrárias ao seu programa ou que requeiram mudanças legislativas, ou que tendam a contrariar o Ministério da Fazenda. (COOPER *et al.*, 2007)

³⁸Com a adoção do *Single European Act* (1987), existe um compromisso da UE de promover coesão social e econômica através de ações que reduzam as disparidades regionais, e o Tratado de *Maastricht* (1992) reconheceu, pela primeira vez, o papel do turismo nessas ações.

³⁹Além do *World Bank*, fundos para o desenvolvimento do turismo em países de baixa-renda podem ser obtidos em bancos regionais, como: o European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) para a Europa Oriental e a Comunidade de Estados Independentes; Inter-American Development Bank; African Development Bank; Asian Development Bank; Arab Bank for Economic Development na África; East African Development Bank; e o Caribbean Development Bank. Seus

de autoridade”, que defende que as decisões sejam tomadas no nível mais baixo de autoridade, de forma a atender melhor às necessidades locais. Segundo Cooper *et al.* (2007), o papel direto da UE no turismo é o de simplificar, harmonizar e facilitar as restrições aos negócios e, tendo em vista a natureza diferenciada do produto turístico na Europa, a comissão fica com poucas opções, a não ser de designar aos estados-membros a função básica de formular políticas de turismo e desenvolver projetos nesta área somente em parceria muito próxima com organismos nacionais e regionais.

Em uma linha oposta, o congresso norte-americano adotou uma postura orientada muito mais pelo mercado e fechou a United States Travel and Tourism Administration (USTTA) em 1996. Ao invés da USTTA, foi criada a agência Tourism Industries, dentro do Departamento de Comércio, com os objetivos de aumentar o número de exportadores⁴⁰ interessados em ingressar em mercados internacionais e de coordenar as atividades relacionadas ao turismo e as políticas dentro do próprio governo. Com uma maior responsabilidade para o *marketing*, o desenvolvimento do turismo fica sob a tutela dos estados. Além disso, grande parte do produto turístico americano é controlado pelo governo federal, através de Departamento Interior⁴¹. (COOPER *et al.*, 2007)

Enfim, o papel do governo americano em relação ao turismo se reduz a promoção de um clima econômico favorável para o desenvolvimento do setor. Ou seja, ele se envolve minimamente cumprindo apenas objetivos políticos óbvios, mas, ao mesmo tempo, mantém o envolvimento nos órgãos de turismo e nos financiamentos fornecidos através deles. Contudo, segundo Cooper *et al.* (2007), o problema reside no fato do compromisso real de financiamento estar desconectado de uma política de investimentos clara que possa guiar seu uso.

princípios de operação são principalmente no sentido de oferecer empréstimos a médio e longo prazo (frequentemente com vários períodos de carência e baixas taxas de juros) para projetos específicos, no fornecimento de assistência técnica na preparação de projetos ou para instituições de desenvolvimento nacional. Eles também aceitam ser sócios minoritários em alguns investimentos, desde que haja a opção de venda futura, preferencialmente para cidadãos do país. (COOPER *et al.*, 2007)

⁴⁰Oferecendo pesquisas e assistência técnica às comunidades e aos negócios.

⁴¹As responsabilidades do Departamento Interior incluem: reservar áreas pitorescas e históricas nacionais; conservar, desenvolver e utilizar os recursos da pesca e da vida selvagem; coordenar programas federais e estaduais de recreação, e operar brigadas de conservação.

1.2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NA AMÉRICA LATINA

Assim como existe uma divisão internacional do trabalho, para Molina (2000), a partir da segunda metade do século XX, também se constitui uma divisão internacional do tempo livre, em que foram definidos os papéis para que certos países se transformem em países de ócio⁴² e outros, de trabalho. Nesse sentido, um grande número de países aptos para a prática do ócio e do tempo livre se localizam na periferia, como os latino-americanos que “são conduzidos por interesses internos e externos a converter-se em um terreno de jogo (no sentido pejorativo do termo) das potências”⁴³ (tradução nossa). Embora, nesses termos, não seja definido um produto turístico, fundamentalmente, dirigido à exportação e à satisfação das necessidades de turistas residentes dos países centrais.

Segundo Molina e Rodríguez (2001), o turismo foi concebido pela superestrutura latino-americana como um fator de desenvolvimento, em virtude de seus possíveis efeitos econômicos. Além disso, também lhe foi atribuída uma relevante tarefa no esforço de integração nacional, mediante o mútuo conhecimento e identificação entre os nacionais e suas realidades.

Como modelo econômico, a indústria⁴⁴ turística surgiu após a Segunda Guerra Mundial como uma opção para diminuir as distâncias econômicas e sociais entre os países periféricos e centrais, principalmente, através da intervenção do Estado. À medida que esse modelo foi se expandindo, as companhias transnacionais, associadas com grupos intervencionistas locais, foram influenciando cada vez mais essas localidades com seu conteúdo ideológico, político, comercial e financeiro, de maneira que, o controle estatal foi diminuindo paulatinamente.

⁴²Existem indivíduos que, além de suas obrigações habituais, estão capacitados e dispostos a realizar atividades que lhes permitam descansar além da reposição de suas forças para continuar produzindo ou que lhes permitam divertir-se, saindo da rotina, e desenvolver habilidades intelectuais ou manuais que favoreçam seu aperfeiçoamento. As pessoas que exercem este tipo de atividades (descanso, diversão e desenvolvimento pessoal) praticam o ócio. González Llaca (1975 *apud* MOLINA; RODRÍGUEZ, 2001)

⁴³“*son conducidos por intereses internos y externos a convertirse en terreno de juego (em el sentido pejorativo del termino) de las potencias*” (MOULIN, 1984 *apud* MOLINA, 2000, p.47).

⁴⁴A concepção de turismo enquanto *indústria* não reconhece o processo sistêmico e integrador dos setores sociais, culturais e ambientais abarcados por ele, mas sim a ideia de negócio. A *indústria* do turismo se alicerça no desenvolvimento econômico, no lucro, nas técnicas e nas tecnologias para a exploração dos lugares, adequando-se às necessidades de consumo dos países desenvolvidos, especialmente os EUA. Infelizmente, em função do momento político e econômico em que se encontrava a América Latina ao longo do século XX, a concepção de turismo assimilada pelos países da região foi, justamente, essa ideia de turismo enquanto *indústria*.

O sucesso da inserção do modelo de indústria turística nas economias latino-americanas pode se explicar pelo caráter das relações de dependência estabelecidas entre o centro e a periferia e pela necessidade de reverter o empobrecimento constante dos países latino-americanos, como nação vencedora na Segunda Guerra, os EUA viram suas rendas aumentarem consideravelmente, em relação aos demais países. Este fato foi apoiado pela posterior integração das economias periféricas ao processo conhecido como transnacionalização do capital norte-americano. Segundo Molina e Rodríguez (2001), esta estratégia de expansão teve como base, a necessidade desse país tornar-se presente e controlar de perto as áreas-chaves para sua segurança nacional, caso, por exemplo, do Caribe⁴⁵.

O turismo, ao converter-se num setor explorador, adequou-se às necessidades de consumo de países desenvolvidos, especialmente dos EUA⁴⁶, tendo em vista que o modelo de indústria turística apresentada na América Latina tem um alto componente estadunidense dominante em países, como: Brasil, México, Venezuela, Colômbia e em alguns destinos da Argentina, Uruguai e Chile. Revelando que as políticas de desenvolvimento turístico latino-americanas também são orientadas conforme os interesses e as necessidades dos países centrais.

Conseqüentemente, a concepção de turismo assimilada pelos países latino-americanos foi e ainda é a ideia de lucro, no qual a atenção dispensada aos turistas constituía um excelente negócio. Tal quadro gerou um modelo ascendente de evolução do turismo que foi denominado indústria turística. Os critérios de maximização financeira que deram origem e sustentação ao modelo industrial do turismo levaram as empresas e, inclusive, os governos a fomentarem entre os turistas uma atitude de evasão da realidade mediante o consumismo, evasão esta que constituiu o fundamento do turismo nos países latino-americanos.

⁴⁵O cidadão norte-americano experimentou uma variação das condições econômicas, sociais e políticas favoráveis à utilização do tempo livre e continuou a viajar para o exterior. Como resultado de seu interesse crescente em conhecer os países periféricos e de sua desconfiança pelo estado material de coisas existentes nestes, os norte-americanos começaram a procurar uma série de serviços, os quais só eles próprios estavam em condições de oferecer. Por seu turno, os países pobres perceberam a presença de estrangeiros em seus espaços vitais, especialmente a grande quantidade de norte-americanos dispostos a pagar por bens e serviços um preço maior que o considerado normal pela população local. (MOLINA; RODRÍGUEZ, 2001, p.49)

⁴⁶O governo norte-americano dirigiu esforços para desenvolver o turismo receptivo nos países latino-americanos, contudo, a situação de dependência não permitiu esse quadro. Segundo Molina e Rodríguez (2001), a participação de empresas transnacionais estrangeiras no controle dos fluxos turísticos e na captação dos investimentos de divisas geradas por este tipo de turismo levou a um lucro muito menor que o esperado.

Na América Latina não existe, a nível nacional, um país que se encontre estruturalmente comprometido em um esforço por desenvolver o turismo, no sentido e significado rigoroso que se tem dado ao conceito de desenvolvimento. O feito de fomentar modelos urbanos e arquitetônicos dos países do centro em seus espaços turísticos, subordinar suas próprias capacidades a dos interesses dos grandes consórcios turísticos transnacionais, de contaminar de modo quase irreversível ecossistemas de apoio ao turismo são indícios determinantes desse processo.⁴⁷ (tradução nossa)

Numa perspectiva macro, observa-se que existe uma inclinação dos países latino-americanos em especializar o turismo, ao reunir um alto componente de praia-mar na estrutura de seu produto global. Assim, a maioria dos destinos turísticos mais importantes é de praia: Cancun e Acapulco (México), Contadora (Panamá), San Andrés (Colômbia), Rio de Janeiro e Bahia (Brasil), Punta del Este (Uruguai), Viñadel Mar (Chile) e Mar del Plata (Argentina). Esta especialização limita, em paralelo, o pleno aproveitamento do potencial turístico dos países da região e a possibilidade de construir alternativas para o desenvolvimento, mas completo e orgânico. Contudo, há exceções, como os modelos turístico-hoteleiros na região dos lagos chilenos e argentinos, onde domina um modelo de alojamento que gera emprego familiar e que oferece uma ampla gama de alimentos com alto componente local, promovendo e privilegiando atividades turísticas vinculadas às condições naturais e arquitetônicas dos locais, o que se pode chamar de tendência ao desenvolvimento endógeno.

Portanto, para Molina (2000), na América Latina, o turismo constitui apenas uma atividade complementar da economia dos países desenvolvidos, com a qual se reforça a relação dominação-dependência, tendo em vista que a política turística vigente nos países da região tem buscado exclusivamente facilitar à população dos países industrializados o desfrute de seu tempo livre.

[...] o turismo (em nossas comunidades) é planejado sempre baseado na obtenção de divisas, na geração de empregos e na redistribuição dos investimentos internos nunca como resposta à necessidade de distribuição de um povo. (FUENTES, 1979 *apud* MOLINA; RODRÍGUEZ, 2001, p.55)

⁴⁷En la Latinoamérica no existe, a nivel nacional, un país que se encuentre estructuralmente comprometido en un esfuerzo por desarrollar el turismo, en el sentido y significado riguroso que se ha dado al concepto de desarrollo. El hecho de fomentar modelos urbanos y arquitectónicos de los países del centro en sus espacios turísticos, subordinar sus propias capacidades a los intereses de los grandes consorcios turísticos transnacionales, de contaminar de modo casi irreversible ecossistemas de apoyo al turismo son muestras fehacientes de ello. (MOLINA, 2000, p. 52)

Na América Latina, o planejamento do turismo apresenta suas primeiras iniciativas em 1961, quando o poder executivo do México encarrega o Departamento de Turismo de elaborar o plano nacional, promulgado em 1968, sob a coordenação do Engenheiro Raimundo Curvo. Já no ano de 1968, a Argentina celebra um convênio com a Secretaria de Difusão e Turismo, a ONU e o Centro de Investigação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo⁴⁸, e inicia a elaboração de seu Plano Nacional de Turismo, sendo este plano promulgado em 1973. O terceiro país latino-americano a planejar o desenvolvimento do turístico foi o Peru que, em 1969, seguindo recomendações da missão enviada pelo programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, criou uma comissão especial para coordenar o Plano Turístico e Cultural do Peru-UNESCO, conhecido como Projeto COPESCO.

Um dos exemplos clássicos de gestão pública do turismo na América Latina foi o planejamento ocorrido no México. Nesse país, o turismo começou como uma atividade totalmente do setor privado. Seu crescimento era de tamanho limitado (basicamente na área de Acapulco), o produto em oferta era geralmente de baixa qualidade e os empreendimentos não eram planejados. Para reagir, em 1974, o governo do México criou o Fundo Nacional de Fomento ao Turismo (FONATUR), com o objetivo de desenvolver *resorts*. Além de tentar regular os empreendimentos, as principais razões para o envolvimento do Estado eram: tornar real a demanda potencial ao aumentar o número de *resorts*; gerar ganhos com câmbio de moeda estrangeira; criar empregos; e promover o desenvolvimento regional, em especial deslocando os desempregados da Cidade do México em direção aos novos *resorts* e aumentar o Produto Interno Bruto (PIB) regional.

Segundo Cooper *et al.* (2007), a abordagem do governo mexicano nesse caso, por ter uma longa experiência em termos de políticas de desenvolvimento, se baseia no princípio do “polo de crescimento”, com o objetivo de elevar os valores das exportações regionais através do turismo. O foco é a criação de um destino (polo de crescimento) através de uma estratégia de investimento que oferece uma gama equilibrada de instalações para atender às exigências dos visitantes e a um

⁴⁸Deste grupo faziam parte José María Oliver, que passou a conduzir a sessão de turismo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Arquiteto Roberto Boullón. Em 1973, Boullón passa a dirigir o Centro Interamericano de Capacitação Turística (CICATUR) com unidades na Argentina e Barbados, que integram o sistema de capacitação e assessoramento a nível interamericano, empreendido pelo então programa de Desenvolvimento Turístico da Organização dos Estados Americanos (OEA).

nível que dê à área “presença turística” no mercado. A um nível mais local, o mesmo princípio pode ser encontrado na formação de parcerias para promover o desenvolvimento do turismo nas comunidades.

1.2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL

O sistema nacional de turismo foi implantado no Brasil, paulatinamente, segundo os interesses dos governos ao longo do processo histórico, contando desde a década de 1930, com a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (que possuía uma pasta de turismo), passando pela década de 1960, com a criação da Empresa Brasileira de Turismo e do Conselho Nacional de Turismo (durante a ditadura militar). Nessas primeiras iniciativas, até o final do período de ditadura militar, verifica-se uma preocupação do turismo enquanto um instrumento para reforçar a imagem do Brasil que as elites queriam mostrar, tanto para os brasileiros quanto para os estrangeiros. Posteriormente, nos anos de 1990, em meio a grandes crises econômicas pelas quais o Brasil passava, o turismo passou a ser priorizado enquanto gerador de divisas, claramente representado pela criação do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. Já em uma mudança de postura, no ano 2001, o turismo migrou para a pasta do Ministério do Esporte e Turismo até chegar à criação do Ministério do Turismo, em 2003.

Segundo a concepção brasileira de desenvolvimento turístico, cabe ao Estado, por meio dos três níveis de governo, organizar as condições gerais para a recepção dos visitantes nos espaços designados para o turismo, através do provimento de uma infraestrutura de base, de incentivos para o estabelecimento de uma superestrutura turística, além da constituição de uma estrutura jurídico-administrativa⁴⁹ capaz de não apenas adequar a localidade às políticas nacionais para o setor, mas também de elaborar políticas para o desenvolvimento do turismo na região, contemplando as particularidades e interesses locais.

Conforme o Sistema de Gestão do Turismo do Plano Nacional de Turismo (PNT, 2007), o Governo Federal, por meio do Ministério do Turismo, elabora políticas, programas, ações e forma parcerias, disponibilizando recursos de capital, informação, de gestão e orientações estratégicas. No âmbito estadual, as secretarias otimizam e ordenam as demandas e priorizam ações emanadas da

⁴⁹Secretarias, agências e similares.

política, além de formularem políticas próprias que traduzem especificidades dos seus Estados. E, por fim, no âmbito municipal se estabelecem, também, políticas e linhas gerais de ação turística à luz daquelas que devem ser orientadoras do turismo no âmbito municipal, pautando-se na sustentabilidade econômica, social, ambiental e cultural.

Na perspectiva de promover o desenvolvimento econômico, político e social e combater a dominação estrangeira presente em todos os setores da sociedade, o Estado brasileiro acabou adquirindo como característica o apelo ufanista e populista, pois precisava do apoio das classes trabalhadoras para implantar o processo de modernização e industrialização a partir da década de 1930. Segundo Santos Filho (2006), as características do governo getulista contribuíram para o desenvolvimento de um Estado preocupado com o lazer e o turismo da população trabalhadora, tanto que em 1932, no Rio de Janeiro, o termo turismo é utilizado num decreto que afirmava a temporada de turismo de Petrópolis e do Distrito Federal (na época Rio de Janeiro) na proteção dos Cassinos.

Na gestão de Getúlio Vargas foram criadas as leis trabalhistas, o Ministério do Trabalho, o Ministério da Indústria e Comércio, além do fato de Vargas apoiar a produção de filmes educativos e colaborar com a imprensa estrangeira para evitar que entrassem informações inconvenientes ao seu governo no país. Ao mesmo tempo, em que decidia sobre a imagem do Brasil que poderia ser levada ao exterior, Vargas organizava festas e organizações patrióticas que consolidavam sua imagem populista de “pai dos pobres”. (Santos Filho, 2006)

Nesse período, o turismo ainda não era prioridade na esfera do Governo Federal. Durante um longo período, os temas referentes ao assunto foram tratados por diferentes setores da administração pública federal, sendo que a primeira experiência foi a criação, em 1934, da Comissão Permanente de Exposições e Feiras. O primeiro órgão público a cuidar do turismo no Brasil foi o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP)⁵⁰, fonte que detinha o controle integral dos meios de comunicação no Brasil em 1937. Esse departamento cuidava das pastas de propaganda, radiodifusão, cinema e teatro, publicidade, diversões públicas, turismo,

⁵⁰ O DIP concentrava toda a atividade de propaganda e publicidade do governo federal; desenvolvia uma organização coercitiva, inibindo a liberdade de pensamento e expressão; centralizava e coordenava a propaganda nacional interna e externa, sendo responsável pela imagem do Brasil no exterior; criou um folheto chamado “*Travel in Brazil*” em inglês que era distribuído nas embaixadas e nos EUA.

imprensa, e concedia apoio financeiro a projetos culturais. Em 1939, foi criado dentro do DIP a divisão de turismo, segundo Santos Filho (2006), com o objetivo de superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo, promover, organizar e patrocinar manifestações cívicas e festas populares com intuito patriótico, educativo e de propaganda turística, assim como exposições demonstrativas das atividades do governo, e organizar e dirigir o programa de radiodifusão oficial do governo.

Em 1945, a Divisão de Turismo foi transferida para o Departamento Nacional de Informações (DNI), que era subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, permanecendo atrelada a tal departamento durante parte do ano de 1946, quando foi transferida para o Departamento Nacional de Imigração e Colonização, do Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio. Segundo Araújo e Taschner (2012), no período de 1946 a 1952, os assuntos relativos ao turismo estiveram sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Imigração e Colonização, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Já na década de 1950, começou a se consolidar uma classe média no Brasil, como resultado das mudanças estruturais ocorridas na produção e o impulso dado a indústria nos anos de guerra, além da criação de um mercado de bens de consumo. Já era possível verificar as consequências das transformações realizadas na indústria de bens de capital, que se refletiam, principalmente na criação de um complexo de serviços urbanos e no grande aumento populacional de cidades como São Paulo e Rio de Janeiro. A integração nacional ganhou força no Governo de Juscelino Kubtscheck em 1956, com a construção de estradas, incentivos a instalação do mercado automobilístico no Brasil, e estímulos à ocupação do interior do país, principalmente, Mato Grosso, Paraná e Goiás. Nesse período, em 1958, o governo federal criou a Comissão Brasileira de Turismo (Combratur), cuja finalidade era coordenar, planejar e supervisionar a execução da política nacional de turismo, com o objetivo de facilitar o crescente aproveitamento das possibilidades do país, no que se refere ao turismo interno e internacional. (SOLHA, 2002)

Entretanto, esta Comissão não possuía uma estrutura que lhe permitisse realizar todas as atividades que lhe eram incumbidas, sendo, portanto, extinta em 1961. No seu lugar, foi criada, em 1962, a Divisão de Turismo e Certames do Ministério da Indústria. Essa divisão exerceu um relevante papel, realizando o lançamento das bases do turismo nacional, por meio de importantes atividades,

como: elaboração do calendário nacional de exposições; lançamento do primeiro guia de turismo nacional; elaboração de normas para o registro e a fiscalização das agências de viagem; e o início de parcerias com grupos estrangeiros para a construção de hotéis e instalação de empreendimentos turísticos no Brasil, com a finalidade de promover, organizar e fiscalizar exposições, feiras e certames no território nacional. (SOLHA, 2002)

Mesmo antes da criação de um órgão nacional que se ocupasse do turismo, alguns estados brasileiros, ainda que com iniciativas isoladas de seus municípios, já se preocupavam com o planejamento, a regulação e o incentivo ao turismo. No Rio Grande do Sul, os gaúchos foram pioneiros na institucionalização do turismo, através da criação, em 1950, do Conselho Estadual de Turismo e a institucionalização do veraneio da costa Gaúcha em 1959, instaurando a Secretaria de Estado do Turismo no Rio Grande do Sul, o primeiro órgão oficial de turismo do estado. Já, segundo Solha (2002) em Salvador, a prefeitura criou em 1951 uma “taxa de turismo”, cujo objetivo era desenvolver o turismo no município. Em 1953, foi criado o Conselho Municipal de Turismo e a Diretoria Municipal de turismo de Salvador. Em 1968, o estado da Bahia criou o Bahiatursa (Hotéis de Turismo do Estado da Bahia) com a finalidade de organizar e estimular o desenvolvimento do turismo através de incentivos à hotelaria. Da mesma forma, no Rio de Janeiro, o governo do estado estimulava a hotelaria por meio de incentivos fiscais. Em São Paulo o governo do estado criou em 1968 o Fomento de Urbanização e Melhoria das Estâncias (Fumest), com o objetivo de revitalizar esses locais.

O crescimento do turismo no mundo e as perspectivas de uma atividade econômica promissora estimularam a criação de um órgão público nacional que pudesse atender às necessidades urgentes do setor. Assim, em 1966, foi criada a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur)⁵¹, com a função, inicial, de promover o desenvolvimento, a normalização e a regulamentação da atividade turística no Brasil, e o Conselho Nacional de Turismo (CNT)⁵². Nesse momento, começou a ser discutida a necessidade de se traçar as diretrizes de uma Política Nacional de

⁵¹A Embratur foi criada pelo decreto-lei n. 55 de 18/11/1966 e tinha como atribuições estudar e propor ao CNT os atos normativos necessários à promoção da Política Nacional de Turismo, bem como aqueles que diziam respeito a seu funcionamento. (DECRETO-LEI 60.224/67)

⁵²Ao CNT cabia formular as diretrizes para uma política nacional de turismo. (DECRETO-LEI 60.224/67)

Turismo, e, em 1967, foi regulamentado o Sistema Nacional de Turismo por decreto-lei, surgindo, assim, as primeiras propostas de planejamento turístico no Brasil.

Para Araújo e Taschner (2012), ainda que o turismo, enquanto setor, não fosse mencionado explicitamente no PAEG, a partir de uma análise do Decreto nº. 55/1966, decreto que define a Política Nacional de Turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo – CNT e a Empresa Brasileira de Turismo, as atividades turísticas começavam a ser percebidas como portadoras de potencial para minorar as diferenças regionais, sobretudo, no campo econômico.

Nesse período de Ditadura Militar, vivia-se o “milagre econômico” com ótimas perspectivas em relação aos negócios e à economia e, ao mesmo tempo, vivia-se um período de repressão, censura e violência. Nesse contexto, a Embratur foi criada com a atribuição de coordenar e estimular as atividades turísticas em território nacional, combatendo a ideia de ditadura assassina no exterior. O governo que já vinha articulando um órgão para planejar e organizar o turismo no território nacional, criou a Embratur para fazer a contra propaganda com o apelativo à mulher brasileira, o exótico e o erótico. Ou seja, o turismo foi usado para ocultar a repressão ao povo brasileiro e impor uma forma ideológica de ver a sociedade. (SANTOS FILHO, 2006)

Posteriormente, no início dos anos 1990, segundo Cruz (2005), houve uma retomada da discussão acerca das políticas públicas para o turismo no Brasil com ênfase na importância econômica da atividade, que, “nesse momento, passa a ser vista como engendradora de processos de desenvolvimento regional e, conseqüentemente, minimizadora de históricas desigualdades” (CRUZ, 2005, p.30). Esse destaque deu-se, principalmente, em função do crescente significado econômico do setor de serviços naquele período⁵³; da necessidade de diversificação das atividades produtivas brasileiras como forma de geração de divisas e empregos; da potencialidade natural turística do país considerando o binômio sol-praia e ecossistemas como Amazônia e Pantanal; da disponibilização de capitais estrangeiros para financiamento de projetos e dos posicionamentos público e privados favoráveis ao desenvolvimento da atividade.

Tendo como pressupostos o desenvolvimento e a estabilização econômica do país, a política de turismo brasileira pós-redemocratização optou pela descentralização das ações a partir do fortalecimento das secretarias e órgãos

⁵³Nesse período, o turismo vinha adquirindo crescente importância econômica no mundo, traduzida na sua ascendente participação na composição do PIB mundial.

estaduais/municipais e a delegação de atividades a entidades privadas, com a terceirização de serviços.

Para Araújo e Taschner (2012) podem ser identificados, nesse período, dois marcos iniciais importantes no âmbito do turismo nacional: a Lei 8.181 de 28/03/1991 e o Decreto nº. 448 de 14/02/1992 (que regulamentou a referida lei). A Lei 8.181/1991 definiu uma nova configuração na gestão pública do turismo no Brasil, passando a Embratur a ser chamada de Instituto Brasileiro de Turismo, assumindo uma condição de autarquia subordinada à Secretaria de Desenvolvimento Regional, que era um órgão de assistência direta e imediata da Presidência da República, com a finalidade de “formular, coordenar, e fazer executar a Política Nacional de Turismo” (CRUZ, 2000, p.56).

Já no ano seguinte, foram estabelecidas as diretrizes para a Política Nacional de Turismo e criado o instrumento para operacionalizar esta política, o Plano Nacional de Turismo (Plantur) que vigorou de 1992 a 1994⁵⁴. Os fundamentos principais do Plantur eram a diversificação e a distribuição geográfica da infraestrutura concentrada no sul e no sudeste, com a finalidade, segundo Araújo e Taschner (2012), de estimular o desenvolvimento regional, com base na parceria entre os setores público e privado, por meio de incentivo aos programas de polos turísticos integrados em novas áreas⁵⁵. Além disso, segundo a mesma autora, é possível perceber a preocupação do Governo Federal em aumentar a articulação entre os atores públicos e privados, impactados pelo turismo, bem como a intenção de envolver a sociedade civil no processo decisório, com o intuito de democratizá-lo.

Mesmo sem estabelecer, ainda, uma Política de Turismo, foram implementados vários programas de desenvolvimento turístico, como o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur – NE) em 1991, que instituiu a política de megaprojetos turísticos no nordeste. Segundo Cruz (2000), neste

⁵⁴Numa amostra clara da concepção econômica do turismo que permeava o planejamento dos anos 1990, foi criado o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, através da lei nº 8.490, de 19.11.1992, cujo objetivo era desenvolver o turismo e promovê-lo como fonte de renda nacional. Nesse período, as diretrizes e programas tinham a finalidade de promover e incrementar o turismo como fonte de renda, geração de empregos e desenvolvimento socioeconômico do país.

⁵⁵Segundo Carvalho e Brito (1994, p.50), a partir de 1992, o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, através da Secretaria Nacional de Turismo e Serviços, optou por privilegiar cinco aspectos do Plantur, resumidos em: 1) Estimular parcerias entre o Governo e o Setor Privado (Câmara Setorial de Turismo); 2) Promover a Municipalização do Turismo; 3) Fortalecer as Comissões Integradas de Turismo (CTIs), em parceria com os Estados, voltadas para a segmentação das ações de *marketing*; e 4) Conscientizar a classe política sobre a importância do turismo como catalizador do desenvolvimento da economia nacional.

programa, os estados possuíam autonomia para elaborar projetos, através de agências de desenvolvimento, sobressaindo os megaprojetos turísticos influenciados pelas experiências europeias da década de 1960, como o Languedoc-Rousillon, na França. Entre os inúmeros projetos destacam-se aqueles previstos para o litoral nordestino como o Projeto Parque das Dunas – Via Costeira (Rio Grande do Norte), Projeto Cabo Branco (Paraíba), Projeto Costa Dourada (Pernambuco e Alagoas) e Projeto Linha Verde (Bahia), viabilizados pelos estímulos criados para o fomento do setor hoteleiro.

Já em 1992, o governo federal, por meio da Embratur, estabeleceu o que Almeida (2002) considera como a sua principal parceria, os dois convênios (028 e 029/1992) com o Sebrae⁵⁶, nos quais foram definidos como metas básicas a modernização das empresas ligadas ao turismo e o redirecionamento da própria Embratur nas diversas regiões brasileiras.

Em 1994, a Embratur criou o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), em uma iniciativa de realizar o planejamento participativo a partir da metodologia da OMT. As diretrizes do programa consistiam na descentralização da gestão do turismo; na sensibilização da sociedade para a importância do turismo; na identificação dos municípios brasileiros com potencial turístico; no oferecimento de orientação técnica e disponibilização de metodologias para que as comunidades planejassem e desenvolvessem o turismo sustentável; e no fortalecimento das relações de parceria entre o poder público e a iniciativa privada.

O Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), criado em 1994, que estava alinhado com o movimento de descentralização das ações estatais e tinha o propósito de incentivar a participação dos municípios na cogestão das políticas públicas do turismo, visando à democratização do acesso ao turismo. Esse programa aspirava, paralelamente, reduzir os desequilíbrios regionais (sociais e econômicos), tanto quanto elevar o bem-estar dos menos favorecidos, tendo como princípios norteadores a sustentabilidade, a descentralização, as parcerias, a mobilização e a capacitação. (ARAÚJO; TASCHNER, 2012, p. 81)

A partir de 1995, período do primeiro mandato do presidente FHC, foram continuadas as ações acima mencionadas e consolidadas, em adição, a Política Nacional de Turismo (1996–1999)⁵⁷, incluindo inúmeros programas de infraestrutura

⁵⁶Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

⁵⁷“Uma política nacional de turismo pressupõe uma tomada de posição, por parte do poder público federal, ante a atividade, tendo como base o território nacional, capaz de estabelecer um norte, uma orientação, tanto para o setor público como para o setor privado – incluindo-se setores de atividades

básica e turística⁵⁸. O objetivo principal da Política Nacional de Turismo, segundo Brasil (1996), era a promoção e o incremento do turismo como fonte de renda, geração de emprego e desenvolvimento socioeconômico do país, de forma a incentivar a descentralização das ações e a valorização dos recursos naturais de cada região⁵⁹.

Ao final da década de 1990, aumentou consideravelmente o número de turistas no Brasil, o que pode ser relacionado, principalmente, às mudanças ocorridas no setor, que até 1996 era considerado uma atividade marginal, em que a inexistência de infraestrutura, combinada com equipamentos, serviços precários e altos preços não permitiam competir no mercado internacional. Numa perspectiva diferente de Cruz (2001), para Solha (2002), a definição de uma política de turismo e os investimentos foram fatores fundamentais para alcançar esse crescimento do fluxo internacional de turistas, inclusive pela percepção de novos mercados como o Mercosul⁶⁰.

Para Araújo e Taschner (2012), no período dos dois governos FHC (1995–1998; 1999–2002) foram visíveis os esforços para assimilar atores vindos das mais diversas esferas, inclusive da sociedade civil, como também o empenho para o estabelecimento de fóruns com composição plural, como: a Câmara Setorial de Turismo (1992–1996); o Conselho Consultivo do Turismo Nacional (1998–2001) e o

que influem no desenvolvimento do turismo – no sentido de atingir os objetivos estabelecidos por essa política (sejam eles quais forem)”. (CRUZ, 2001, p. 49)

⁵⁸Segundo Solha (2002), a movimentação acerca do tema foi grande, tornando-se preocupação da Câmara dos Deputados, que criou a subcomissão Permanente de Turismo. Esta Subcomissão realizou em 1999 o I Congresso Brasileiro da Atividade Turística, reunindo políticos, acadêmicos e profissionais, cujo resultado foi a Carta de Goiás – Agenda Única do Turismo Nacional, que continha diretrizes norteadoras das principais ações e medidas prioritárias para eliminar os gargalos do turismo no Brasil. Segundo Araújo e Taschner (2012), a publicação da Política Nacional de Turismo (1996) estava em sintonia com o Plano Plurianual, ajudando a disseminar ações, como: o desenvolvimento de estudos de fluxo turísticos; a retomada da concessão de financiamentos voltados para o turismo; promoção de *marketing* para atrativos considerados turísticos e recursos naturais privilegiados; promoção e instalação dos Comitês *Visit Brazil* (junto a algumas representações diplomáticas brasileiras); participação do Brasil em feiras de turismo internacionais; contratação de empresas para promover o Brasil no exterior, etc.

⁵⁹A Política Nacional de Turismo (1996) apresentava quatro macroestratégias: 1) Ordenamento, desenvolvimento e promoção da atividade pela articulação entre governo e a iniciativa privada; 2) Capacitação de recursos humanos para o setor; 3) Descentralização da gestão do turismo; 4) Implantação da infraestrutura básica e turística adequadas às potencialidades regionais. Além disso, a Política Nacional de Turismo (1996), também incorporou o Prodetur-NE, que passou a ser de abrangência nacional.

⁶⁰Conquistas relevantes nesse período, segundo Araújo e Taschner (2012) foram: a alteração da legislação que permitiu a disseminação de cruzeiros turísticos na costa brasileira e o lançamento do Programa Nacional de Ecoturismo.

Conselho Nacional de Turismo, instituído em 2001⁶¹. Todas essas ações foram respaldadas pela Constituição Federal de 1988 e confirmaram a relevância atribuída à descentralização das políticas públicas de turismo.

Contudo, o marco da política pública de turismo no Brasil foi a criação do Ministério do Turismo (MTur)⁶² em 2003, no governo do presidente Lula e, com ele a adoção de um modelo de gestão descentralizada, a partir da organização, da articulação e da integração entre os atores públicos, privados, do terceiro setor, dos Estados, do Distrito Federal e municípios brasileiros, para a definição e execução de ações conjuntas e o fortalecimento da atividade turística. O MTur é composto pela Secretaria Executiva⁶³, Secretaria Nacional de Políticas do Turismo⁶⁴, Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo⁶⁵, e pela Embratur, antiga Empresa Brasileira de Turismo⁶⁶.

As Atribuições do MTur são, de acordo com as definições aprovadas pelo ministro responsável e pelo tesouro, dar assistência financeira para o desenvolvimento de qualquer projeto que, na opinião do órgão, fornece melhora aos atrativos e a estrutura de turismo no país pelo qual o órgão é responsável.

⁶¹Esse Conselho sofreu alterações em 2003, após o presidente Lula assumir o governo.

⁶²O Ministério do Turismo foi criado como pasta autônoma por meio da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Anteriormente, suas atividades eram desempenhadas pelo *Ministério do Esporte e Turismo* (Medida Provisória nº 2.216-37/2001).

⁶³A Secretaria Executiva auxilia o ministro de Estado na definição de diretrizes e políticas no âmbito da Política Nacional de Turismo em observância às diretrizes propostas pelo Conselho Nacional de Turismo. Supervisiona e coordena as atividades das secretarias integrantes da estrutura do Ministério do Turismo e da autarquia vinculada – Embratur –, além de exercer o papel de órgão setorial dos Sistemas de Governo Federal (planejamento e orçamento, programação financeira, contabilidade federal, modernização administrativa, recursos humanos, recursos logísticos, informação e informática).

⁶⁴A Secretaria Nacional de Políticas de Turismo auxilia na formulação, na elaboração e no monitoramento da Política Nacional de Turismo, de acordo com as diretrizes propostas e os subsídios fornecidos pelo Conselho Nacional de Turismo. Além de monitorar e avaliar a execução dessa política, implementa o modelo de gestão descentralizada do turismo nas suas dimensões gerencial e territorial, alinhando as ações do Ministério do Turismo (MTur) com o Conselho Nacional de Turismo (CNT), o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR) e os Fóruns/Conselhos Estaduais de Turismo nas 27 Unidades da Federação.

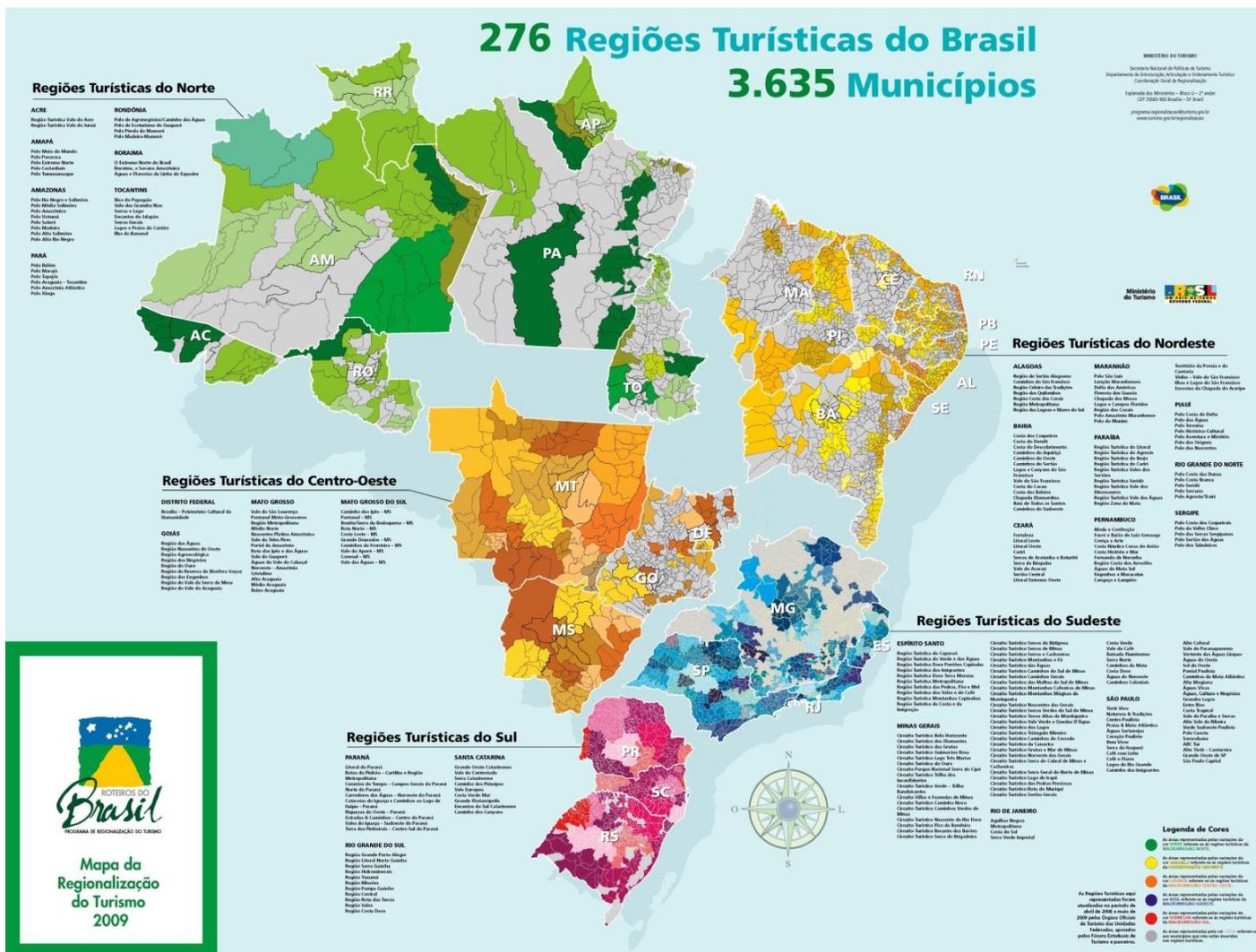
⁶⁵A Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo tem como principal atividade tratar da ampliação da *infraestrutura* em localidades turísticas ou com forte potencial turístico além de trabalhar para a melhoria da qualidade dos serviços prestados por empresas do setor turístico.

⁶⁶A *EMBRATUR* é a antiga Empresa Brasileira de Turismo que se reformulou e tornou-se o *Instituto Brasileiro de Turismo*. Tendo sua criação em 18 de novembro de 1966, a EMBRATUR tinha como função fomentar a atividade, a geração de emprego no setor e o desenvolvimento da atividade em todo o Brasil. Hoje o Instituto "concentra-se na promoção, no *marketing* e apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos", levando a marca e as imagens do *Brasil* para o exterior. (PNT, 2003)

O governo Lula prosseguiu com o modelo de gestão descentralizada e participativa. O objetivo era desconcentrar a renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação do turismo. Nesse sentido, em 2003, foi lançado o Plano Nacional do Turismo (PNT) – diretrizes, metas e programas (2003–2007), com o objetivo de agregar os atores envolvidos no planejamento do turismo e consolidar o MTur como articulador do processo de integração dos vários segmentos do turismo. Para Borges (2008), em sua base, esse PNT propunha repensar o modelo de desenvolvimento do turismo no país, procurando uma melhor distribuição de renda entre as pessoas e os estados, promovendo a interiorização e a regionalização do turismo, respeitando valores éticos e culturais das comunidades, incentivando processos produtivos ambientalmente sustentáveis e aquecendo a economia dos destinos por meio de relações comerciais justas.

Já em 2004, instituiu-se o PRT (que substituiu o PNMT do governo anterior), o qual buscava estimular o turismo interno, por meio da constituição de Polos Turísticos e do incentivo ao desenvolvimento do turismo em mesorregiões vocacionadas. Paralelamente, investiu-se na formação de parcerias, na mobilização e na inserção das comunidades locais, por meio de conselhos. O PRT é fruto do PNT (2003–2007): Macroprograma 4 – Estrutura e diversificação da oferta turística. Logo, em 2004, o PRT instituiu um sistema integrado de desenvolvimento do turismo através da regionalização da atividade, propondo a divisão do Brasil em duzentas regiões turísticas, contemplando 3.819 municípios, reproduzido pela Figura 1, na página seguinte:

FIGURA 1: Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil



Em 2007, foi lançado o PNT (2007–2010) – Uma Viagem de Inclusão (2007–2010), em que foi dada continuidade às ações desenvolvidas no PNT (2003–2007), mas com foco na expansão e fortalecimento do mercado interno, com especial ênfase na função social do turismo. Os principais objetivos desse PNT eram: fortalecer o turismo interno, promover o turismo como fator de desenvolvimento regional, assegurar o acesso de aposentados, trabalhadores e estudantes a pacotes de viagens em condições facilitadas, investir na qualificação profissional e na geração de emprego e renda e assegurar ainda mais condições para a promoção do Brasil no exterior.

Outro aspecto a ser destacado é a Lei Geral do Turismo (2008), que substituiu um grande número de decretos, instruções normativas e portarias, tanto da esfera da União quanto dos estados e dos municípios, minimizando as contradições e facilitando um melhor planejamento do turismo⁶⁷.

Para Araújo e Taschner (2012), o traço centralizador do Governo Federal marcou profundamente a trajetória do turismo no Brasil, minando a representatividade dos governos estaduais e municipais no que tange à concepção e à coordenação de políticas de turismo. Por outro lado, é notória, também, a tímida participação da iniciativa privada na elaboração e no planejamento das políticas do setor, “[...] bem como é patente a inexistência da participação cidadã” (ARAÚJO; TASCHNER, 2012, p.84), até mesmo pelos motivos históricos apresentados na primeira parte deste capítulo.

Nesse sentido, somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a descentralização promovida pelo processo mais amplo de reforma do Estado é que a importância de órgãos de administração regional e local foi ampliada, possibilitando a participação de atores da iniciativa privada e da sociedade civil.

É necessário, todavia, alertar para o fato de que a mera presença desses novos grupos nos fóruns não garante automaticamente a incorporação de suas demandas. Em outras palavras, há que se atentar para o risco de que esses novos atores, ao serem inseridos nos recém-criados fóruns decisórios, venham a participar apenas como avalistas de decisões que visem dar continuidade às velhas práticas. (ARAÚJO; TASCHNER, 2012, p. 85)

⁶⁷A Lei do Turismo (2008) explicitou em seu texto que cabia ao Ministério do Turismo não apenas a definição do PNT, bem como o planejamento, o fomento, a regulamentação, a coordenação e a fiscalização do turismo disseminando, segundo Araújo e Tascher (2012), uma sensação de segurança tributária e jurídica, já que estava incluso em seus objetivos disciplinar os prestadores de serviços e garantir estímulos financeiros oriundos do governo federal às pessoas físicas ou jurídicas, dos setores público ou privado que desenvolvesse programas ou projetos turísticos.

Portanto, o que deve ser priorizado nesses espaços de debate é a participação qualificada de todos os interessados no desenvolvimento do turismo de forma sustentável⁶⁸ e a formação e capacitação dos agentes, de maneira a torná-los mais capacitados e autônomos para expor e defender suas visões e propostas.

1.2.3.1 A ESTRUTURA DO SISTEMA NACIONAL DE TURISMO (2003–2010)

Segundo PRT (2004), a regionalização do turismo é um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, baseado nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões. Regionalizar é entendido como uma transformação da ação centrada na unidade municipal em uma política pública mobilizadora, capaz de provocar mudanças, sistematizar o planejamento e coordenar o processo de desenvolvimento local e regional, estadual e nacional, de forma articulada e compartilhada.

Para Diniz e Crocco (2006), trata-se de se especializar naquilo para o qual apresenta potencial produtivo, criando vantagens comparativas através das forças produtivas regionais:

Com o processo de integração de mercados e de globalização não é mais possível pensar em estruturas produtivas regionais complexas e integradas. Cada região se especializa naquilo para o qual apresenta potencial produtivo. Sem negar a importância da base de recursos naturais, que determina as chamadas “vantagens comparativas naturais ricardianas”, o potencial produtivo de uma região deve ser analisado a partir de sua capacidade de criar vantagens comparativas construídas e dinâmicas, pelo desenvolvimento das forças produtivas locais ou regionais. (DINIZ; CROCCO, 2006, p.20)

Nesse sentido, Molina (2000) argumenta que a descentralização das decisões conduz a um verdadeiro desenvolvimento do turismo, a criação de complexas estruturas de comunicação, responsabilidade e direitos de todos aqueles que são afetados pela expansão e desenvolvimento do turismo.

⁶⁸Para este trabalho serão consideradas as dimensões ambiental, econômica, sociocultural e político-institucional da sustentabilidade, conforme proposto pelo Caderno Temático do PRT: Conteúdo Fundamental – Turismo e Sustentabilidade (2007).

La descentralización facilita un enfoque integral, más apto para detectar, recoger, procesar y concretar ideas y conceptos que desemboquen en innovaciones de estructura, función y productos turísticos. [...] la descentralización implica un proceso abierto de evaluación del comportamiento del turismo y de su entorno, proceso que activa las capacidades, habilidades y, lo más notable, la cosmovisión de todos quienes se relacionan con el turismo. Esto último es lo que revaloriza, como concepto y actividad, teoría y praxis, el turismo, lo convierte en una alternativa trascendental para el desarrollo humano. (MOLINA, 2000, p.63)

As diretrizes operacionais que norteiam o processo de regionalização nas regiões turísticas do país disponibilizam diretrizes, conceitos e orientações, constituídas por módulos não sequenciais. Os módulos operacionais são: introdução à regionalização do turismo; sensibilização; mobilização; institucionalização da instância de governança regional; elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional; implementação do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional; sistema de informações turísticas do programa; roteirização turística; promoção e apoio à comercialização; sistema de monitoria e avaliação do programa; ação municipal para a regionalização do turismo; formação de redes; e turismo e sustentabilidade. Cada região turística implementa o PRT de acordo com seu estágio de desenvolvimento, inserindo-se no processo a partir de um dos módulos.

Sendo assim, considerando a particularidade da descentralização de uma política pública, há de se discutir o engajamento dos níveis de governo envolvidos na efetivação dessa política tendo em vista a complexidade do processo. O desenvolvimento do turismo, segundo a proposta do PRT, depende da articulação entre os níveis federal, estadual e municipal, entretanto, segundo RUA (2006, p.13),

[...] quando uma política envolve diferentes níveis de governo – federal, estadual, municipal – ou diferentes regiões de um mesmo país, ou ainda, diferentes setores de atividade, a implementação pode se mostrar uma questão problemática, já que o controle do processo se torna mais complexo.

Há de se considerar, ainda, a participação de outros atores na implementação dessas políticas e os vínculos entre as diferentes organizações, agências e secretarias locais para o sucesso da implementação.

Geralmente, quando a ação depende de um certo número de elos numa cadeia de implementação, então o grau necessário de cooperação entre as organizações para que esta cadeia funcione pode ser muito elevado. Se isto não acontecer, pequenas deficiências acumuladas podem levar a um grande fracasso. (RUA, 2006, p.14)

Sendo assim, o envolvimento de diferentes atores no processo de implementação de uma política pública, como proposto pelo PRT, pode se mostrar uma questão problemática, já que o controle do processo se torna mais complexo e as ações propostas dependem da formação e consolidação de elos na cadeia de implementação da política. Portanto, para evitar o fracasso e a acumulação das deficiências, o grau de cooperação entre os atores deve ser muito elevado.

Conforme a Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (2010), as principais iniciativas originadas da implementação do PRT que consolidariam a regionalização do turismo e o “envolvimento dos atores”⁶⁹ no processo de implementação da política deveriam ser: as capacitações a distância; os encontros nacionais de interlocutores do PRT; as reuniões das Câmaras Temáticas do Conselho Nacional do Turismo e de seus Grupos Técnicos de Trabalho; o processo de formação de redes⁷⁰ de cooperação técnica para a roteirização turística; o apoio à estruturação dos segmentos turísticos; o programa de relacionamento com os prestadores de serviços turísticos, as ações prioritárias de estruturação dos 65 Destinos Indutores de Desenvolvimento Turístico Regional, em especial a consolidação do Índice de Competitividade do Turismo Nacional; e a realização do Salão do Turismo – Roteiros do Brasil.

Segundo o MTUR, a estrutura do programa de Regionalização surgiu como uma forma de continuar as políticas e ações que já vinham sendo desenvolvidas em algumas Unidades da Federação, ampliando-as para o enfoque regional e incentivando a participação dos agentes locais. Nesse sentido, a integração dos municípios em uma região turística, segundo o Módulo Operacional 1, do PRT (2007, p. 19), “seria a melhor forma de incluir no processo de desenvolvimento os municípios que sempre ficaram à margem da implementação de políticas públicas”. Ou seja, através do desenvolvimento regional, esses municípios poderiam se beneficiar, de alguma forma, do turismo.

⁶⁹Aqui adotados como indicação “abstrato-formal” do processo de participação na implantação do PRT.

⁷⁰Deve-se entender as redes de relações sociais em que os indivíduos extraem recursos e vantagens como um multiplicador de outras formas de capital cultural, monetário e simbólico, não podendo fazer o papel de “falar pelo”, mas sim “falar de”.

Conforme as Diretrizes Operacionais do PRT, a regionalização do turismo deveria envolver os representantes de “todas as instâncias”, abrindo espaço para que “todos contribuíssem”; devendo respeitar a diversidade na construção do consenso; e por fim, considerar o conhecimento local, a cultura e as experiências. Para isso, o poder público, a sociedade civil, os empresários, as instituições de ensino e o terceiro setor deveriam formar parcerias, envolvendo-se, enquanto protagonistas do processo, em busca de um interesse comum. Entretanto, quem são esses atores com interesse em buscar essa participação? E mais, como haver consenso na diversidade de opiniões?

A coordenação de todo o processo de implementação dos planos estratégicos e seus respectivos projetos específicos ficam aos cuidados e responsabilidade da Instância de Governança Regional. Entre os envolvidos com a implementação do plano estratégico estão: MTur; empresários e prestadores de serviço de todas as áreas da cadeia produtiva do turismo e de setores afins; comunidades locais com interesses voltados ao desenvolvimento do turismo; técnicos e outros especialistas das diversas áreas de conhecimento abordadas pelos projetos; parceiros estratégicos de cada projeto listado; técnicos e dirigentes dos órgãos oficiais de turismo das Unidades da Federação; Instâncias de Governança Regional; Órgãos Municipais de Turismo; e parceiros, representantes de outros setores da sociedade civil organizada, do terceiro setor e instituições de ensino que sejam influenciados ou influenciem o desenvolvimento regional do turismo.

Nesse sentido, segundo as Diretrizes Políticas do PRT, a estrutura e a gestão do PRT estão organizadas do seguinte modo, conforme a Figura 2:

FIGURA 2: Estrutura e Coordenação do PRT



Fonte: Mtur, 2004.

Segundo o Módulo Operacional 5 do PRT (2007), compete ao MTur, com o apoio do CNT, por meio da Câmara Temática de Regionalização, tornar disponíveis documentos técnicos que orientem e auxiliem a implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; apoiar na capacitação dos gestores do Plano Estratégico; colocar à disposição das regiões apoio técnico e financeiro para a implementação do Plano Estratégico, dentro das disponibilidades de recursos existentes; e promover a articulação e a negociação entre as Instâncias de Governança em âmbito federal, regional, estadual, e municipal.

Compete ao Órgão Oficial de Turismo das Unidades Federativas, com o apoio do Fórum Estadual de Turismo, por meio da Câmara Temática de Regionalização, quando esta existir, apoiar a implementação do Plano Estratégico e dos Projetos Específicos em parceria com a Instância de Governança Regional; articular ações e projetos convergentes de entidades governamentais e não governamentais, em âmbito estadual; monitorar e avaliar a implementação do Plano Estratégico, com base nos modelos de indicadores colocados à disposição pelo Ministério do

Turismo; e, por fim, prestar apoio técnico e financeiro nas áreas de sua competência, conforme disponibilidade de recursos.

À Instância de Governança Regional, conforme o Módulo Operacional 5 do PRT (2007), cabe a coordenação e a elaboração dos projetos específicos do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional, entre os quais se pode citar: articular e negociar com outras instâncias governamentais e com os demais protagonistas envolvidos, para a elaboração e a implementação dos projetos específicos; e promover a integração e mobilização dos protagonistas envolvidos para a elaboração dos projetos específicos.

Ao Órgão Municipal de Turismo, com o apoio do colegiado local de Turismo, segundo Módulo Operacional 5 do PRT (2007), compete oferecer apoio técnico e financeiro, de acordo com a disponibilidade de recursos; colaborar com todas as ações da Instância de Governança; e participar da implementação do Plano e elaboração dos projetos específicos, quando solicitado pelos proponentes.

Aos parceiros⁷¹, cabe a realização das ações de cunho educacional para o turismo (cursos, palestras, seminários e outros), de acordo com os Projetos Específicos elaborados; a promoção da capacitação empresarial, segundo a demanda e de acordo com os projetos específicos; o apoio, quando for o caso, a formatação de projetos específicos, dentre os quais aqueles voltados à roteirização; a requalificação da oferta, ajustando-a às exigências da demanda; o desenvolvimento de programas de qualificação e valorização de produtos e serviços ligados à cadeia produtiva do turismo; e, por último, o apoio a implementação dos projetos em sua área de competência, segundo a disponibilidade técnica e financeira.

À iniciativa privada cabe a formatação dos projetos de sua competência, entre os quais, aqueles voltados à roteirização, qualificação de serviços turísticos, infraestrutura turística, dentre outros; oferecer apoio técnico e financeiro, segundo a disponibilidade de recursos; comprometer-se com a qualificação de seus produtos e/ou serviços; estabelecer rede de ações com outros empresários do setor e do poder público; promover e comercializar os produtos; comprometer-se com a

⁷¹Entre os parceiros inseridos na operacionalização do PRT, destacam-se o Sistema S, as ONGs (Organizações Não Governamentais), instituições financeiras, dirigentes de classe, representantes da sociedade civil organizada, órgãos políticos das instâncias federal, estadual e municipal, associações locais e cooperativas, órgãos multilaterais, instituições públicas e privadas de ensino superior – especialmente da área de turismo. (PRT – Diretrizes Operacionais, 2004, p. 19).

sustentabilidade ambiental, econômica, sociocultural e político institucional do turismo

Por fim, à Sociedade Civil e à comunidade, segundo o PRT – Diretrizes Operacionais (2004) compete: preservar suas tradições e costumes; contribuir para a conservação e o bom uso dos recursos naturais e histórico-culturais; receber o turista com hospitalidade e cortesia; falar bem de sua região e orgulhar-se de sua localidade; seguir os princípios da educação ambiental; participar de movimentos, eventos relacionados ao desenvolvimento da atividade turística da região; conservar e promover a melhoria dos atrativos turísticos; e prestar serviços de informações turísticas.

Uma vez que as etapas preliminares, como a criação e a capacitação da equipe gestora e a definição dos instrumentos, formas e estratégias de implementação tenham sido cumpridas, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional estará pronto para ser executado. A primeira etapa do processo de implementação trata da elaboração dos projetos específicos sejam eles de cunho técnico ou gerencial, devendo seus resultados e esforços estar associados ao crescimento socioeconômico da região, através do aumento da demanda e da oferta turística, do aumento da produtividade das comunidades locais, da intensificação da conservação ambiental e da inclusão social, com o aproveitamento das potencialidades locais.

O Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional, na formulação dos projetos específicos deve ser abrangente e englobar toda uma gama de serviços e investimentos direta ou indiretamente relacionados com as atividades de turismo, como: elaboração de roteiros turísticos, infraestrutura turística, melhoria e qualificação dos serviços turísticos, promoção e comercialização dos produtos turísticos, infraestrutura de apoio ao turismo, gestão sustentável dos atrativos naturais e seu entorno e, por fim, projetos destinados a atender as necessidades específicas de cada região.

Para que os projetos específicos possam ser executados com eficiência e eficácia, três fatores são fundamentais e indispensáveis: a formação de parcerias com a iniciativa privada e/ou terceiro setor; o apoio e envolvimento das próprias comunidades locais; a articulação político-administrativa com os diferentes órgãos governamentais, nas três esferas de poder – federal, estadual e municipal. (PRT, MÓDULO OPERACIONAL 5, 2007, p.49)

Essa formação de parcerias entre os diferentes segmentos da cadeia produtiva⁷² do turismo, segundo o Módulo Operacional 5 do PRT (2007), tem por objetivo conferir oportunidades de contato entre poder público, empresários, sociedade civil e instituições de ensino, objetivando a integração das múltiplas ações de cada um, reduzindo custos, facilitando a gestão e promovendo a transferência de conhecimento e tecnologias.

Para isso, a criação de novos roteiros constitui uma das prioridades do PRT e deve partir de algumas premissas básicas como, por exemplo, o envolvimento das comunidades locais nas atividades turísticas ou de apoio ao turismo, com o objetivo de aumentar a geração de empregos e renda, e propiciar a inclusão social da população local, através da valorização dos produtos oferecidos.

O envolvimento de parceiros na implementação dos Projetos Específicos é determinado no momento em que são planejadas as atividades do projeto. As parcerias são formalizadas para somar esforços sem, entretanto, permitir que as partes percam suas respectivas identidades. As parcerias se tornam cada vez mais necessárias principalmente quando a colaboração da sociedade civil é pretendida para ampliar as possibilidades de ação. Nesse sentido, fazer uma parceria significa: “construir uma aliança com outro grupo, instituição ou organização capaz de somar esforços, recursos, conhecimentos e habilidades, a fim de realizar uma dada ação de interesse mútuo.” (Módulo Operacional 5 PRT, 2007, p.51)

O turismo organizado e planejado nos moldes da regionalização tem por objetivo gerar importantes efeitos econômicos, sociais, ambientais, políticos e culturais, acelerando ou complementando o processo de desenvolvimento. No entanto, ao se estabelecer a hierarquia de prioridades no planejamento da economia, os órgãos governamentais não têm considerado a atividade, na medida

⁷²Segundo Jean-Paul Rodrigue, cadeia produtiva é uma rede de atividades de produção, comércio e serviços funcionalmente integrada, cobrindo todos os estágios de uma cadeia de suprimento, desde a transformação de matérias-primas, passando pelos estágios intermediários de produção, até a entrega do produto acabado ao mercado. A cadeia produtiva caracteriza-se enquanto uma série de nós, ligados por vários tipos de transações. Cada nó, dentro da cadeia produtiva de uma mercadoria, envolve a aquisição ou a organização de insumos visando à adição de valor ao produto em questão. Compreende, portanto, os setores de fornecimento de serviços e insumos, máquinas e equipamentos, bem como os setores de produção, processamento, armazenamento, distribuição e comercialização (atacado e varejo), serviços de apoio (assistência técnica, crédito, etc.), além de todo o aparato tecnológico e institucional legal, normativo e regulatório – até os consumidores finais de produtos e subprodutos da cadeia. Assim, envolve o conjunto de agentes econômicos ligados à produção, à distribuição e ao consumo de determinado bem ou serviço, e as relações que se estabelecem entre eles.

desejada e potencialmente possível, entre as principais alternativas da política de desenvolvimento regional ou nacional.

É justamente na intersectorialidade da ação conjunta e integrada que reside o maior obstáculo que vem inviabilizando uma atuação eficaz dos órgãos públicos do turismo no Brasil. Por isso, segundo Beni (2000, p.6) o sistema de parceria com a iniciativa privada seria o único meio, a curto e médio prazo, para enfrentar a escassez pública de recursos financeiros disponíveis, a quase ausência de recursos humanos realmente especializados e o recuo do espírito de risco e inovação do empresariado.

A participação social é fator fundamental de reordenamento das relações de poder e de uma nova articulação entre os diferentes atores sociais para possibilitar maior acesso aos serviços de forma geral, maior integração nos processos coletivos e aumentar a autonomia e constituição de cada um como sujeito de sua história. (BENI, 2000, p. 06)

No PRT, não são todos os atores que participam do fenômeno. Mas sim os setores do *trade*, portanto afeto ao negócio do turismo, os responsáveis pelo planejamento, já que o próprio processo participação no Brasil, a exemplo do PRT, foi instalado a partir da consulta aos pares⁷³, os quais são entidades e organizações de baixa participação comunitária, configurando-se uma posição vertical de planejamento.

Através do PRT, nos últimos anos, foram criados vários conselhos e fóruns no Brasil, mas que carecem de eficácia por seus integrantes serem designados por quem está no poder, limitando a autonomia da decisão dos rumos do planejamento turístico. Na verdade, para Baquero (2006), trata-se de fachadas de legitimidade das ações que, a grande maioria da população fica excluída. Conforme Bordenave (1986), a participação pode trazer uma maneira mais evoluída e civilizada de resolver as diferenças, não devendo estabelecer, portanto, “quem perde ou ganha”; mas para isso, primeiramente, é necessário recolocar as pessoas e os grupos que

⁷³ Nos sistemas de interesses, a ação visa ao interesse do indivíduo, que procura distinguir-se dos demais para melhorar sua posição relativa a respeito deles. Os sistemas de interesse encontram-se nos setores de atuação econômica e política, nos quais vigoram a concorrência e a contínua atualização e renovação das desigualdades. Os membros destes sistemas se apoiam mutuamente para fins utilitários em uma solidariedade puramente mecânica e não orgânica. Contudo, o drama de nossa sociedade é que com frequência o Estado se alia aos sistemas de interesses em detrimento dos interesses de solidariedade e prefere limitar drasticamente a participação destes no momento em que considera que sua mobilização coloca em perigo o sucesso dos sistemas de interesse (BORDENAVE, 1986).

vivem na linha da pobreza ou da exclusão no centro do processo de desenvolvimento, o que implica em colocar as instituições econômicas e políticas a serviço desses grupos.

1.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO DO TURISMO EM GOIÁS

Os anos de 1930 assinalaram uma importante mudança nos quadros políticos em Goiás. Getúlio Vargas derrubou as oligarquias agrárias de São Paulo e Minas Gerais, pôs fim à “política do café-com-leite” e nomeou interventores para todos os estados da federação. Em Goiás, foi nomeado Pedro Ludovico Teixeira (1930–1945), que representava as oligarquias da Estrada de Ferro, do sudoeste do estado.

Com o movimento de 1930, Pedro Ludovico Teixeira trouxe uma nova visão para as funções do Estado em Goiás, tornando-o promotor do desenvolvimento econômico, com superação do atraso e da decadência, tendo na construção de Goiânia⁷⁴, a nova capital do estado, o símbolo da modernidade, do progresso que tiraria Goiás da decadência, do atraso e do isolamento.

Trata-se de uma estratégia de poder de Pedro Ludovico Teixeira, tendo em vista que na cidade de Goiás o poder político estava nas mãos das antigas famílias de coronéis. Era necessária, então, a transferência da capital como forma de consolidar os ideais do Estado Novo, modernizar, urbanizar e integrar Goiás no sistema econômico nacional (com a função de mercado consumidor de manufaturas e produtor agropecuário complementar), e por fim, facilitar os planos políticos nacionais da época, como, por exemplo, a Marcha para o Oeste⁷⁵, que visava a abrir caminhos para o progresso, primeiramente, na região Centro-Oeste e, posteriormente, na região Norte do país.

⁷⁴Goiânia, capital do estado de Goiás, foi fundada em 24 de outubro de 1933, durante o primeiro governo Vargas para posteriormente substituir a Cidade de Goiás como capital do estado em 1937. Pedro Ludovico determinou que a região às margens do córrego Botafogo, compreendida pelas fazendas denominadas "Crimeia", "Vaca Brava" e "Botafogo", no então município de Campinas, fosse escolhida para nela abrigar a nova capital, devido principalmente à sua proximidade da estrada de ferro, abundância de água, clima bom e topografia. Segundo Chaul (2001), Goiânia era o espelho do desenvolvimento, do “Brasil grande”, do “Brasil jovem”, feito por brasileiros, do bandeirantismo e outros símbolos mais.

⁷⁵A Marcha para o Oeste visava, dentre outros aspectos, a ocupação do interior do Brasil, a valorização das terras, a defesa do território nacional, eliminar a oposição das oligarquias locais (coronéis) e expandir o capitalismo que estava centrado somente no sudeste do país.

Tanto a construção da nova capital quanto a política de integração nacional, propostas por Vargas e viabilizadas principalmente a partir do Estado Novo carregavam como justificativa ideológica para a sua execução o discurso da modernização e da integração do sertão ao Brasil. Teoricamente essa região “isolada” do território nacional seria trazida para a civilização através da ocupação de suas fronteiras pela agricultura e pelo reforço dos laços comerciais com a região sudeste do Brasil. Na prática permitia o avanço e a incorporação dessa região ao desenvolvimento capitalista cujo centro era São Paulo. Todas essas ações seriam contempladas através do planejamento estatal sendo que este também se vinculava a idéia de modernidade. (LÔBO, 2011, p.11)

O projeto modernizante de Pedro Ludovico Teixeira conseguiu oferecer ao estado de Goiás uma rede de serviços que até então não se possuía ou se possuía em debilidade, como: rede de transportes, crescimento populacional, colégios, bancos, hospitais, comércio e contribuiu para a colonização do Mato Grosso, zona de grande riqueza agrícola.

Contudo, é preciso salientar que, apesar das mudanças ocorridas na política, a estrutura agrária de Goiás foi mantida, bem como a concentração do poder nas mãos dos grupos ligados a produção agrária e a exclusão das massas populares nos processos decisórios. (LÔBO, 2011)

Os primeiros anos de urbanização de Goiânia não foram acompanhados por uma industrialização da capital, já que as atividades primárias e terciárias possuíam grande peso sobre a economia goiana até a década de 1960⁷⁶, quando ocorreram importantes mudanças em Goiás, advindas principalmente, da mudança da capital do país do Rio de Janeiro para terras goianas.

Esse novo contexto provocou um intenso crescimento populacional no estado devido, principalmente, à migração de baianos, mineiros e paulistas atraídos pela inauguração de Brasília⁷⁷, o que também motivou uma maior diversificação das atividades econômicas no Estado, ocorrida a partir do governo Mauro Borges Teixeira (1961–1964), com a criação de um verdadeiro corpo administrativo, secretarias, autarquias e paraestatais.

Apesar das mudanças no funcionamento do Estado terem se iniciado na década de 1930, a primeira experiência em nível regional de planejamento governamental em Goiás se deu no governo Mauro Borges Teixeira, com o Plano de

⁷⁶Nesse período o governador de Goiás era José Ludovico de Almeida (1955–1959). Foi nessa gestão que teve início a construção do aeroporto de Goiânia (AQUINO; CUNHA, 2006).

⁷⁷Esse processo de migração foi bastante positivo tendo em vista que, anteriormente, as regiões mais povoadas no território goiano eram o extremo norte (próximo a Belém) e o sul, sudeste e sudoeste do estado, próximos a Minas Gerais e São Paulo.

Desenvolvimento Econômico de Goiás (PDE-GO)⁷⁸, inspirado no Plano de Metas de Juscelino Kubitschek.

Por meio da Lei número 3.999 de 14/11/1961, foi estabelecida uma nova estrutura administrativa para o Estado, criando uma série de órgãos públicos (de economia mista, autarquia e paraestatais)⁷⁹, e o Conselho Superior de Planejamento e Coordenação, instituído em 1956, que até então nunca havia funcionado, começou a desempenhar suas funções de elaborar os planos de desenvolvimento do estado, acompanhá-los e a adequá-los à realidade.

Esse plano de governo, segundo Silva (2003), procurava estabelecer uma nova forma de gestão pública pautada na racionalidade administrativa e na universalização de suas práticas, estruturando o estado de Goiás a modernização capitalista. Dessa forma, reconhecendo a diferenciação econômica e a problemática regional em Goiás, o PDE-GO dividiu o estado em seis regiões (Norte, Planalto, Mato Grosso de Goiás, Goiânia, Estrada de Ferro e Sudoeste), possibilitando diagnosticar um crescimento desequilibrado do território, especialmente no que se referia ao produto interno e a renda interna. Porém, o que acabou ocorrendo, na realidade, foi o fortalecimento das desigualdades, tendo em vista que a região Centro-Sul continuou sendo privilegiada (ARRAES, 2007).

⁷⁸Devido à falta de técnicos em planejamento no quadro de servidores do Estado, na época, Mauro Borges Teixeira recorreu a uma equipe da Fundação Getúlio Vargas (FGV) para que o estado de Goiás pudesse cumprir os objetivos de crescimento. O plano preconizava maior eficiência do serviço público, destacando 3% dos recursos previstos para a melhoria dos serviços da administração estadual: construção de 2.400 metros quadrados de instalação na área pública, formação de pessoal, concursos público, entre outros (AQUINO; CUNHA, 2006).

⁷⁹Foram criados os seguintes órgãos: Caixa Econômica do Estado de Goiás (Caixego); Centro Penitenciário Agrícola e Industrial do Estado de Goiás (Cepaigo); Comissão Interestadual dos Vales do Araguaia e Tocantins (Civat); Companhia de Abastecimento do Estado de Goiás (Ciago); Companhia Agrícola do Estado de Goiás (Caesgo); Consórcio de Empresas de Radiodifusão e Notícias do Estado de Goiás (Cerne); Consórcio Rodoviário Intermunicipal (Crisa); Departamento Estadual de Saneamento (futura Saneago); Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Goiás (Dergo); Departamento de Telecomunicações de Goiás (Detelgo); Escola de Formação de Operadores de Máquinas Agrícolas do Estado de Goiás (Eformago); Escola de Educação Física do Estado de Goiás (Esefego); Fundação Estadual de Esportes (FEE); Instituto de Desenvolvimento Agrário do Estado de Goiás (Idago); Instituto de Previdência e Assistência do Estado de Goiás (Ipasgo); Companhia de Seguros do Estado de Goiás (Cosego); Superintendência do Planejamento (Suplan); Organização de Saúde do Estado de Goiás (Osego); Telefones (Telegoiás); Metais de Goiás (Metago); Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Goiás (Casego); e Indústria Química do Estado de Goiás (Iquego). Além disso, também foram criadas as secretarias de segurança pública, saúde, educação, planejamento e administração; a Junta Médica Oficial do Estado de Goiás; o Combinado Agrourbano de Arraias (tentativa de reforma agrária inspirado na experiência do socialismo corporativista dos Kibuts israelenses). No governo Mauro Borges Teixeira também foi concluída a construção do aeroporto de Goiânia (Aeroporto Santa Genoveva), a Usina do Rochedo e a Usina de Cachoeira Dourada. (AQUINO; CUNHA, 2006).

Mesmo sendo oriundo de uma estrutura partidária e oligárquica (justamente por ser filho de Pedro Ludovico Teixeira), apresentado um governo de caráter intervencionista dentro de uma ideologia nacional desenvolvimentista, para Borges, (1998), Mauro Borges Teixeira estabeleceu um marco divisório na separação do aparato Estatal da face pessoal de seu dirigente na política goiana. Mesmo assim, Silva (2003) observa que em sistemas políticos tradicionais, como no estado de Goiás, o papel da elite política continuou a ter um peso grande nas definições e proposições das políticas de ação estatal.

Em Goiás, especificamente a partir dos anos sessenta, predominavam interesses do setor agrícola e pecuário, embora Goiás estivesse passando por transformações significativas, responsáveis por forte crescimento urbano e maior diferenciação social. O Governo Mauro Borges Teixeira se tornaria um marco no processo de modernização em Goiás, criando e ampliando as funções do Estado, que teria como consequência a constituição de uma sociedade mais complexa e dinâmica (SILVA, 2003, p. 47-48)

Mauro Borges Teixeira foi deposto pelos militares em 1964 e, apesar das diferenças políticas e ideológicas, os governos subsequentes em Goiás, vinculados ao regime militar, os organismos criados pela Lei número 3.999 de 14/11/1961 foram preservados, com variações pontuais na estrutura estatal implementadas na década de 1970, além da criação de planos de governo, mais refinados no viés tecnocrático (Borges, 1998).

Na gestão seguinte, Otávio Lage (1966–1970), procurando solucionar os problemas advindos do crescimento demográfico, criou a Companhia de Habitação do Estado de Goiás (Cohab) e ampliou os serviços oferecidos pela Saneago, além disso também fez um Plano de Ação para seu governo. Contudo,

[...] a maneira como o Estado intervencionista se organizou em Goiás, influenciado pelas concepções desenvolvimentistas e modernizantes empreendidas pelo Estado-Nacional brasileiro, em voga nos anos cinquenta e sessenta, acabou por definir o caráter extremamente concentrador e seletivo do sistema produtivo. (SILVA, 2003, p.52)

O marco no planejamento do turismo em Goiás veio na gestão de Leonino Di Ramos Caiado (1971–1975) que, ao contrario de Otávio Lage, planejou ações mais orientadas a capital, como a construção do Estádio Serra Dourada⁸⁰ e do Autódromo

⁸⁰A construção de estádios de futebol no Brasil foi algo muito comum no governo do presidente Emílio Garrastazu Médici.

de Goiânia, mas a principal ação para turismo veio com a criação do Departamento de Turismo (Detur) e do Grupo de Trabalho de Turismo (GTT)⁸¹, com o objetivo de identificar as principais regiões goianas com potencialidade turística para uma posterior implantação do Sistema Estadual de Turismo da Empresa de Turismo.

Segundo o Relatório da Secretaria Estadual de Indústria e Comércio de Goiás (1971), citado por Almeida (2002), Goiás não possuía experiência técnica, nem estrutura político e jurídico-funcional no turismo, espelhando-se, então, nos demais estados a fim de adquirir subsídios para a implementação de uma política de desenvolvimento do turismo⁸².

A preocupação maior do GTT era fornecer os elementos para a criação do referido Sistema Estadual de Turismo, e suas análises e recomendações possibilitaram organizar uma estrutura de apoio ao desenvolvimento do turismo estadual e criar secretarias de departamentos direta e indiretamente ligados ao setor. (ALMEIDA, 2002, p. 201)

Em 1972, o Detur foi transformado na Empresa de Turismo do Estado de Goiás (Goiastur)⁸³, que existiu até 1999. A Goiastur consistia em uma diretoria subordinada à Secretaria Estadual de Indústria e Comércio, com uma superintendência de promoção de eventos e outra de operações com suas atribuições inerentes, contando, também, com um órgão consultivo, o Conselho Estadual de Turismo, e administrativo, o Centro de Convenções, recebendo recursos provenientes de seu espaço físico⁸⁴.

Outras medidas importantes da gestão de Leonino Di Ramos Caiado foram a criação da Companhia de Desenvolvimento do Estado de Goiás (Codeg), da Junta Comercial do Estado de Goiás (Juceg), do Instituto de Avaliação de Imóveis do Estado de Goiás (Inai), da Empresa de Pesquisa e Agropecuária (Emgopa) e da Companhia de Distritos Agroindustrial (Goiasindustrial).

Os planos de governo das gestões seguintes deram bastante ênfase aos setores de indústria, agropecuária, infraestrutura e organização administrativa do estado de Goiás. Na gestão de Irapuan Costa Júnior (1975–1979), foi elaborado o

⁸¹O GTT foi criado pelo Decreto 188 de 19/07/1971.

⁸²Segundo Almeida (2002), informações não oficiais referem-se a um Plano Estadual de Turismo esboçado durante a década de 1960, todavia não foi encontrado registros sobre esse documento.

⁸³A Goiastur foi criada pela Lei número 7.540 de 12/09/1972.

⁸⁴A gestão pública do turismo em Goiás se manteve vinculada à pasta da Secretaria Estadual de Indústria e Comércio até 1999. Durante esses anos, os recursos para a Diretoria de Turismo, sem patrimônio próprio, eram oriundos de dotação orçamentária da pasta dessa secretaria, o que deixava o turismo, do ponto de vista político, dependente dos interesses da indústria e do comércio de Goiás.

plano de “Diretrizes Gerais e Setoriais da Ação de Governo”, em consonância às diretrizes do II PND, com ênfase no desenvolvimento urbano e regional e no desenvolvimento de pesquisas, através da criação do Sistema Estadual de Planejamento.

Para tratar dessas questões, dando prioridade à articulação do governo estadual com o municipal, foi criado o Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional (Indur) e o Instituto de Pesquisas Econômico e Social (Ipês). Nesse período, também foi criado o Distrito Agroindustrial de Anápolis e o Banco de Desenvolvimento do Estado de Goiás S/A e, pela primeira vez, a questão ambiental apareceu enquanto política governamental com a criação da Superintendência Estadual do Meio Ambiente (Sema)⁸⁵.

Nos anos 1980, na gestão de Ary Valadão (1979–1982) foi desativado o Sistema Estadual de Planejamento e dada mais ênfase em projetos cooperativistas no setor agropecuário, com assistência técnica e apoio governamental, mas sem interferência direta do estado. Mesmo assim, a gestão foi orientada por um “Plano de Governo”. Na área de turismo, foram oferecidos estímulos à iniciativa privada, nos quais o governo assumia com os empresários o compromisso de intensificar a divulgação das cidades de Caldas Novas, Corumbá de Goiás, Formosa, Cidade de Goiás e Vale do Araguaia no Brasil e no exterior, com o objetivo, principalmente de atrair divisas para o estado.

Em um período de redemocratização, Iris Rezende (1983–1987)⁸⁶ assumiu o governo com um plano que enfatizava como sendo de “fundamental importância a participação do povo na elaboração das prioridades do governo” (SILVA, 2003 p. 50).

[...] a partir do início dos anos oitenta, tornou-se premente a necessidade de o Estado expandir cada vez mais, de forma intensiva e extensiva, bens de uso público e coletivo, através de investimentos em saúde, educação, habitação e saneamento. A demanda por bens públicos exigia cada vez mais do Estado uma modalidade de ação, principalmente com o crescimento das grandes cidades, que ampliasse a oferta de serviços, bem como de geração de emprego para uma população que se tornava cada vez mais urbana. Assim, o segundo mandato de Íris Rezende no início dos anos noventa (1991–94) e do Governo Maguito Vilela (até 1998) acabaram por estender, cada vez mais, uma variada gama de serviços, bem como promoveram, principalmente por meio de incentivos fiscais (programa Fomentar), a busca de instalação de empresas comerciais e industriais no estado. (SILVA, 2003, p.52)

⁸⁵ A Sema foi criada pela Lei 7.928 de 21/05/1975.

⁸⁶ O aspecto marcante de seu governo se refere à mobilização social, através da prática associativista do mutirão (SILVA, 2003).

No primeiro governo de Iris Resende (1983–1987), foi elaborado o plano Global de Trabalho em mais de 12 Planos Setoriais, denominado Diretrizes e Proposições de Governo, com prioridade ao Mutirão da Moradia e às Empresas Comunitárias, além de investimentos em infraestrutura, apesar da falta de integração das ações devido à desativação do Sistema Estadual de Planejamento. Em relação ao turismo, Almeida (2002), acrescenta que a prioridade desse governo estava na implementação de uma infraestrutura turística, com postos de atendimento, projetos de terminais turísticos e de parques hoteleiros, publicação de jornais e cursos de capacitação.

O Sistema Estadual de Planejamento só foi reativado no governo de Henrique Santillo (1987–1990), com o Sistema Estadual de Planejamento e Coordenação (SEPC) tendo em todos os órgãos/entidades da Administração Pública Estadual uma unidade de planejamento. Segundo Aquino e Cunha (2006), o SEPC deu unidade à ação governamental e auxiliou o governo a direcionar o planejamento global do Estado, com o Programa de Governo Henrique Santillo, mas o que chamou atenção nessa gestão foi a divisão do estado de Goiás (com a criação do estado do Tocantins)⁸⁷ e o acidente radiológico com o Césio 137⁸⁸.

Nessa gestão, o trabalho da Goiastur esteve direcionado ao fomento e à fiscalização de iniciativas, planos, programas e projetos de turismo; à promoção de eventos e participação em festas, campeonatos e feiras, divulgando o estado de Goiás, sobretudo com o lançamento, em 1988 da campanha “Goiás é Bom Demais”. Outras atividades que merecem destaque são: Pesquisa e Levantamento para Diagnóstico no Programa Integrado de Três Ranchos, levantamento das cavernas de São Domingos e o lançamento da proposta para implementação do polo de Desenvolvimento Turístico da Região Leste Goiana.

No segundo governo de Iris Resende/Agenor Resende (1991–1994), para abafar a grande repercussão do acidente radiológico com o Césio 137 (que prejudicou a imagem do estado de Goiás), foi construído o Centro de Cultura e Convenções de Goiânia no mesmo local da tragédia o que, segundo Gomes (2010),

⁸⁷Para Arraes (2007), as dificuldades no planejamento regional de Goiás até 1988 estavam relacionadas à grande dimensão territorial e à frágil integração regional do estado. Entretanto, com a internacionalização da economia, o estado goiano teve de lidar com a heterogeneidade de atores com pesos político e econômico muito diferentes daqueles de outrora.

⁸⁸ O acidente com Césio 137 ocorreu 13/09/1987 em Goiânia, e é considerado o maior acidente radioativo do Brasil e o maior do mundo ocorrido fora das usinas nucleares. O desastre fez centenas de vítimas, todas contaminadas através de radiações emitidas por uma única cápsula que continha Césio 137.

trouxe um maior destaque nos setores de Indústria, Comércio e Turismo na economia goiana.

Em 1993, o turismo foi fortalecido na política estadual com a vinculação de propagandas oficiais de turismo como a “indústria do sorriso e da boa hospitalidade” (ALMEIDA, 2002, p.202), estabelecendo-se parcerias entre o governo estadual, por meio da Goiastur e as empresas privadas: Associação Brasileira de Agentes de Viagem (ABAV), Sindicato dos Empregados do Turismo (SINDETUR), Sindicato dos Gerentes Empresariais do Turismo (SINGTUR) e Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares (SINDHORBS).

Na gestão de Maguito Vilela/Naphitali Alves (1995–1998), foi proporcionado um maior apoio à área de esportes e lazer, com a construção de unidades esportivas em vários municípios goianos, além da inovação da malha rodoviária e a privatização da Usina Hidroelétrica de Cachoeira Dourada⁸⁹. Em relação ao turismo, ao longo dos anos 1990, o estado de Goiás se destacou no turismo ecológico, houve a criação do Projeto de Execução Descentralizada (PED)⁹⁰, que instituiu polos de ecoturismo em Goiás, a implementação do PNMT e a atuação do Sebrae⁹¹ na promoção de atividades diversas pertinentes ao turismo.

Em relação ao PNMT em terras goianas, Almeida (2002) esclarece que o programa incorporou 78 municípios no estado, mas que, devido à falta de atuação do Conselho Estadual de Municipalização do Turismo, à metodologia de implantação que esbarrou nas limitações financeiras dos municípios, e à política partidária, muitas vezes, contrária aos interesses da coletividade, fazendo com que esse programa não conseguisse atingir seus objetivos Goiás.

⁸⁹Arraes (2007), a transferência de ativos importantes, como Cachoeira Dourada também indica um alinhamento à redução da presença do Estado, com os programas de privatização.

⁹⁰No período de 1994 a 1998, o Ministério do Meio Ambiente, em sua Política Nacional do Meio Ambiente implementou o PED em diversas cidades do país. Em Goiás, as cidades eleitas foram Cidade de Goiás, Pirenópolis, São Domingos e Três Ranchos, o que, segundo Almeida (2010), acabou por consolidar uma situação já existente, evidenciando as desigualdades entre os municípios em que o turismo merecia ser investido, daqueles municípios excluídos do processo, desprovidos de atrativos potencialmente turísticos e/ou, onde a administração municipal não investia suficientemente nessa atividade.

⁹¹Principalmente após a celebração dos convênios 028 e 029/1992 entre o Sebrae e a Embratur a nível nacional, ao longo dos anos 1990, o Sebrae desenvolveu as seguintes atividades em Goiás: diagnóstico do turismo goiano; consultorias às empresas; treinamento e reciclagem; verificação comparativa do cenário levantado e redirecionamento e correção deste; lançamento do Anuário Turístico de Goiás (1997); realização, em parceria com o grupo Nativa, na realização de mais de sessenta inventários/ diagnósticos em propriedade rurais para expansão do turismo rural em Goiás; promoção, em conjunto com a Goiás Turismo, do primeiro Fórum de Turismo de Goiás (1999); e Planejamento estratégico da cadeia produtiva do turismo em Pirenópolis.

Respondendo às exigências constitucionais, a partir de 1999 os governos goianos começaram a elaborar PPAs, o primeiro foi no Governo Marconi Perillo que elaborou o PPA (2000–2003), denominado “Plano Estratégico Goiás Século XXI”, com o propósito de tornar Goiás competitivo e transformar o estado em um polo econômico regional. Em pleno ambiente de internacionalização da economia e reforma administrativa, esse plano, segundo Arraes (2007), reproduziu o propósito de corrigir as distorções e os desequilíbrios regionais de crescimento⁹².

No caso dos governos Mauro Borges e Irapuan Costa Júnior, a necessidade de se dotar o território de infra-estrutura e, ao mesmo tempo, modernizar a administração, implicou em pouca abertura para as questões do envolvimento de outros atores. Já na década de 1990, podemos perceber uma tentativa de reconhecer, no bojo da globalização, processos de desenvolvimento com marca local, a exemplo dos APL (Arranjos Produtivos Locais) e dos Fóruns Regionais. (ARRAES, 2007a *apud* ARRAES, 2007b, p. 33)

Nesse PPA (2000–2003), foi destinado ao setor de turismo 0,75% do orçamento estadual. Segundo Gomes (2010), esse percentual serviu para desenvolver a infraestrutura básica nas regiões de polo turístico, com a construção de aeroportos, ampliação dos já existentes e a pavimentação de rodovias, o que deixa transparecer que os investimentos foram mais direcionados para obras públicas de infraestrutura básica (que já poderia ter sido providenciada pela secretaria de obras, que também recebe recursos para infraestrutura do estado) que para o turismo em si.

Em 1999, as reformas feitas na estrutura administrativa estadual levaram à criação da Agência Goiana de Turismo⁹³, atual Goiás Turismo, com a missão de “fortalecer o turismo, intensificar sua contribuição para geração de divisas e ampliar o mercado de trabalho, assim como propiciar a elevação do padrão de bem-estar social, a integração nacional e a valorização do patrimônio natural e cultural” (ALMEIDA, 2002, p. 218), estabelecendo, para isso, três metas estratégicas para o turismo goiano que, dentre as quais, destaco “fazer de Goiás o terceiro maior polo

⁹² No PPA constam cinco estratégias que revelam, em linhas gerais, o quadro de intenções do governo diante da intervenção territorial: 1 – Goiás competitivo e polo econômico regional; 2 – Goiás cidadania com melhoria da qualidade de vida; 3 – Goiás com desenvolvimento harmônico e equilibrado; 4) Governo moderno e empreendedor; 5) Alianças e parcerias em prol de Goiás. Para cada estratégia, existem um objetivo e um quadro de programas, no total de 125. (GOIÁS, 2000)

⁹³ A Agência Estadual de Turismo (Goiás Turismo) é uma instituição autárquica criada pela lei 13.550 de 11 de novembro de 1999. Inicialmente denominava-se AGETUR, mas, desde 30 de maio de 2008, data da reforma administrativa, adotou-se a atual nomenclatura. Possui autonomia administrativa, financeira e patrimonial e está jurisdicionada à Secretaria de Indústria e Comércio.

brasileiro de turismo de negócios”, com a elaboração, inclusive, do Programa de Desenvolvimento do Polo Turístico de Goiânia, de um dos seis programas de turismo para o PPA (2004–2007)⁹⁴.

Para Gomes (2010), ocorreram importantes progressos no turismo em Goiás nesse período, com o reconhecimento da Cidade de Goiás como patrimônio histórico da humanidade pela UNESCO e a consolidação do Festival Internacional de Cinema e Vídeo Ambiental (FICA) na cidade; a construção do Cavalcadouro e a realização do Canto da primavera em Pirenópolis; o Festival de Cinema de Porangatu; as largadas do *Rally* dos Sertões em Goiânia (de 2002 a 2012); a construção do Centro Cultural Oscar Niemeyer em Goiânia; além da formulação, em parceria entre o Sebrae–GO⁹⁵ e a Goiás Turismo, em 2002, da primeira versão para a regionalização do turismo no Estado, instituindo quatro circuitos para trabalhar a atração de investimentos e visitantes, denominados “Caminhos de Goiás”, que dividiam o estado em quatro caminhos: o caminho do sol, caminho do ouro, caminho da biosfera e caminho das águas.

O Plano Plurianual 2004–2007, já com um enfoque de competitividade voltado ao potencial de competitividade das regiões do estado, segundo Aquino e Cunha (2006) consolidaram em Goiás a implementação do modelo integrado de planejamento, orçamento e gestão. “Os dois PPAs incorporaram a participação social na formulação das políticas públicas e orientaram a Administração Pública Estadual para resultados construtores da cidadania” (AQUINO; CUNHA, 2006, p. 93). Nesse PPA, a Goiás Turismo adotou a linha estratégica do desenvolvimento dos “Caminhos de Goiás”, com o objetivo de promover o estado em âmbito regional, nacional e internacional, transformando Goiás em um dos principais destinos turísticos⁹⁶.

⁹⁴Os outros cinco programas foram: Programa de Desenvolvimento do Polo Turístico nas Cidades Históricas; Programa de Infraestrutura Turística na Região dos Lagos; Programa de Desenvolvimento Turístico no Vale do Araguaia e Caldas Novas; e Programa de Desenvolvimento dos Municípios com Vocação Turística.

⁹⁵Almeida (2001), ressalta que, no ano de 2001, o Sebrae propôs o programa “Caminho para o Desenvolvimento Sustentável de Goiás”, que tinha como objetivo estruturar setores econômicos, políticos, municípios e localidades goianas, visando a integração e a sustentabilidade dos pequenos negócios.

⁹⁶Foram implementadas pela Goiás Turismo, em consonância com o PPA (2004–2007), as seguintes ações: promoção e divulgação do estado de Goiás em nível regional, nacional e internacional; Programa de informação/inteligência turística; Programa de Infraestrutura Turística; Programa de produto turístico; AGETUR itinerante; e Planejamento Integrado de Pesquisa Turística.

Entre os anos de 2007 e 2010, o governador de Goiás foi Alcides Rodrigues. Em sua gestão foi implementado o PPA (2008–2011) “Goiás: estado de qualidade de vida”. O objetivo em relação ao turismo era o aumento das receitas de serviços, sobretudo de serviços associados a ele. O turismo foi lembrado com os seguintes programas: Programa de Meteorologia e Estudos Hidrológicos e Climatológicos; na estratégia mobilizadora: Polos Dinâmicos Industriais, Comerciais, de Serviços, Turísticos, de Mineração e de Agronegócio; Programa de Identificação e Desenvolvimento Turístico⁹⁷; Fomento à Qualificação e Capacitação em Turismo; Programa Mostra Goiás⁹⁸; Programa de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Goiano – Nordeste Novo⁹⁹.

Esse período também foi marcado pelo lançamento do primeiro, e até o momento, único Plano Estadual de Turismo de Goiás (2008). Seguindo o disposto no Módulo Operacional 5 do PRT (2007), o planejamento do turismo foi o desenvolvido sob a visão regionalizada, almejando a integração de cidades de uma mesma Região Turística que tenham atrativos turísticos similares, com potencial para a criação de novos destinos e a composição de roteiros turísticos regionais. Nesse sentido, os quatro “caminhos turísticos” foram substituídos dando lugar para as nove Regiões Turísticas de Goiás.

Essa nova divisão seguiu a mesma lógica da anterior, desta vez formulada pela Goiás Turismo em parceria com o Mtur, o Senac¹⁰⁰ e o Sebrae. O PRT promoveu a delimitação geográfica em regiões turísticas para fins de planejamento e a definição de estratégias e gestão, com a finalidade de gerar a integração e a articulação intersetorial e a cooperação entre os participantes da cadeia produtiva regional.

As regiões criadas foram: Região Agroecológica, Região Vale do Araguaia, Região do Vale Serra da Mesa, Região da Reserva da Biosfera Goyaz, Região dos Engenhos, Região das Águas, Região Nascentes do Oeste, Região do Ouro e Região dos Negócios, conforme a Figura 3, na página seguinte:

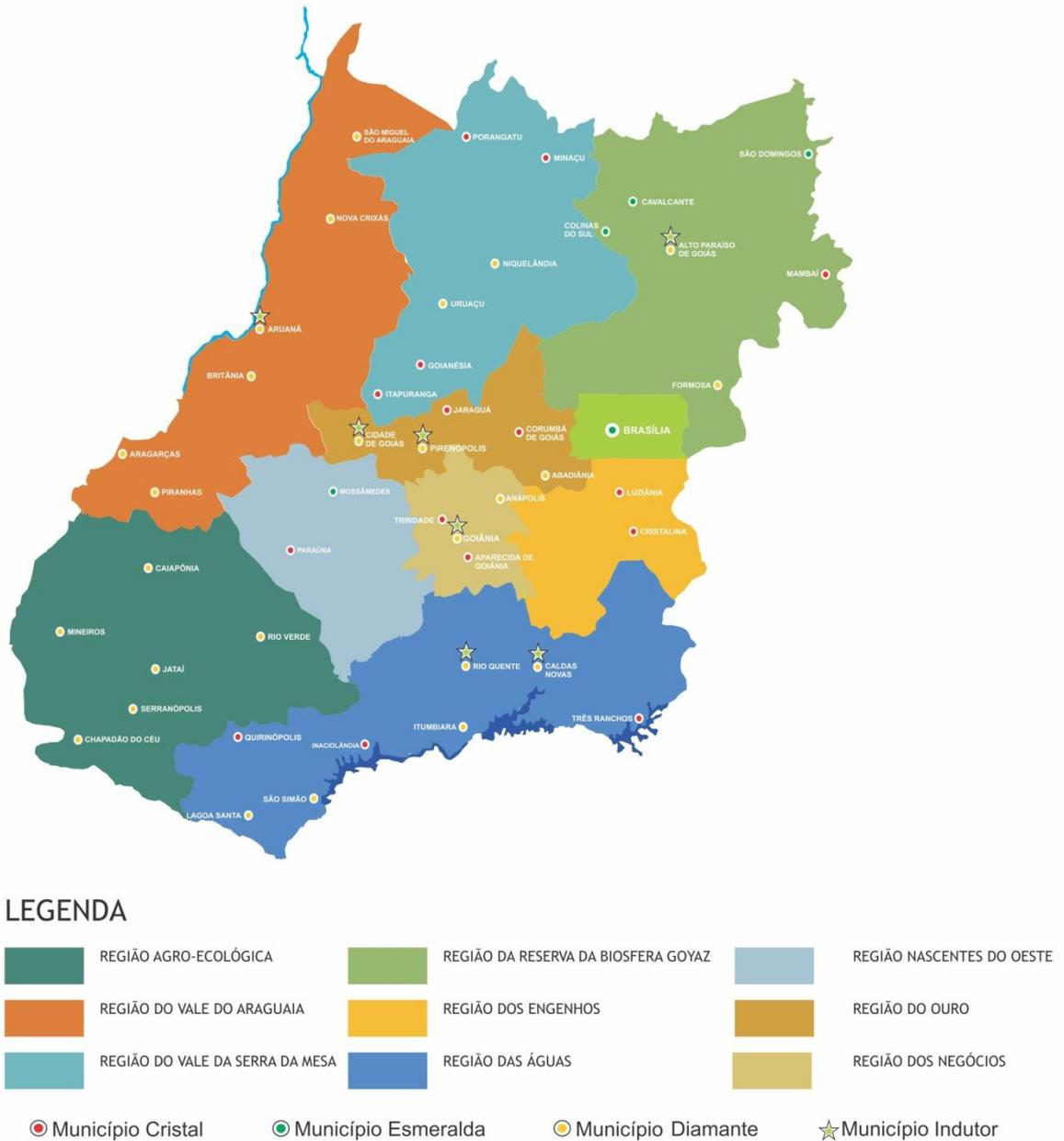
⁹⁷O objetivo desse programa era identificar as potencialidades e as necessidades dos municípios e da atividade turística, a fim de subsidiar as ações específicas de desenvolvimento dos destinos turísticos visando a sua sustentabilidade e buscando a qualidade do produto turístico.

⁹⁸O objetivo desse programa era promover o estado em nível regional, nacional e internacional, transformando Goiás em um dos principais destinos turísticos, gerando emprego e renda para as comunidades envolvidas no processo.

⁹⁹O objetivo desse programa era corrigir as distorções e os desequilíbrios da região do Nordeste Goiano, integrando-a às demais regiões do Estado, impulsionando o setor produtivo através do aproveitamento das potencialidades existentes visando a geração de emprego e renda e a melhoria da qualidade de vida da população.

¹⁰⁰Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.

FIGURA 3: Programa de Regionalização do Turismo – Regiões Turísticas de Goiás

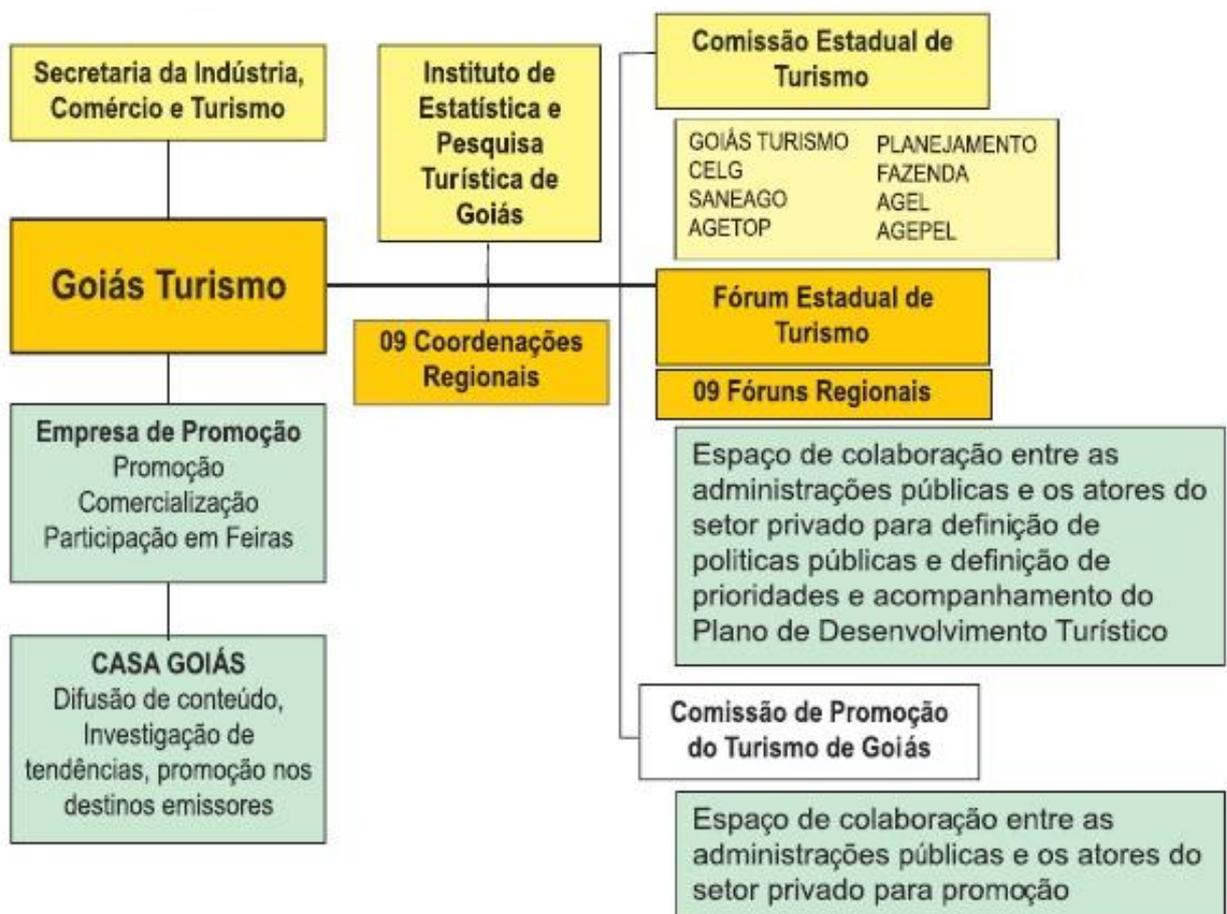


Fonte: PET-GO, 2008.

Atualmente, a coordenação estadual do PRT está a cargo da Goiás Turismo e, desde 2004, cada sub-região goiana passou a ter uma instância de governança regional própria, denominada Fórum Regional de Turismo, acrescentada da Instância de Governança Regional (instaladas, ou em fase de instalação). Destas regiões, quatro de suas cidades indutoras estão entre os 65 municípios indutores do turismo no Brasil: Alto Paraíso (Região da Reserva da Biosfera Goyaz), Caldas Novas (Região das Águas), Pirenópolis (Região do Ouro) e Goiânia (Região dos Negócios).

O PET – GO (2008) também traz a indicação do Sistema Estadual de Turismo de Goiás (Figura 4):

FIGURA 4: Sistema Estadual de Turismo de Goiás



Fonte: PET-GO, 2008.

A Região dos Negócios foi criada em abril de 2005, e está localizada no centro goiano, tendo a capital Goiânia como destino indutor, configurando-se em um polo de agronegócios, medicina, farmoquímico, de compras e eventos. Inicialmente, a Região dos Negócios contemplava os municípios de Goiânia, Anápolis e Hidrolândia. Após a implementação do PET (2008), foram incluídos os municípios de Trindade e Aparecida de Goiânia, e, informalmente, em 2010, o município de Hidrolândia foi retirado da Região dos Negócios.

Após estudo e avaliação de critérios técnicos, como: constituição de Conselho Municipal de turismo (COMTUR), Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR), participação no Fórum Regional, adesão ao Instituto de Pesquisas Turísticas (IPTUR)¹⁰¹, preenchimento do Boletim de Ocupação Hoteleira (BOH), implementação de um Plano Municipal de Turismo validado pelo COMTUR, número de leitos disponíveis nos municípios, implantação de Centros de Atendimento ao Turista (CAT), cadastro dos prestadores de serviços turísticos ao MTur, e, por fim, práticas sustentáveis¹⁰² que deem suporte ao desenvolvimento do turismo, o PET (2008) apresentou a Região dos Negócios composta apenas pelos municípios de Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia, Trindade e Hidrolândia, conforme a conforme a Figura 5, a seguir:

¹⁰¹Segundo o PET (2008), a adesão ao IPTUR tem como objetivo agregar e disseminar conhecimentos, informações, estudos e dados turísticos do estado de Goiás, através de pesquisas que permitam a elaboração de indicadores, unificando informações para um melhor planejamento do turismo em Goiás. Esse IPTUR monitora os indicadores da oferta, por meio da atualização do SISTUR, divulga pesquisas e dados relevantes por meio do Observatório do Turismo, oferece um boletim de ocupação hoteleira e realiza pesquisas de demanda.

¹⁰²O documento *Qualifica Goiás* define como práticas de sustentabilidade a serem implementadas a apresentação de aterro sanitário nas cidades, rede pública de coleta de lixo, estação de tratamento de esgoto, política educacional municipal que contemple aspectos pedagógicos correlacionados ao turismo, ao meio ambiente a ao patrimônio cultural, política municipal de prevenção e enfrentamento a exploração sexual infanto-juvenil, implantação de Unidade de Conservação, meios de hospedagem com sistema de gestão socioambiental e, por fim, produção cultural associada ao turismo, como: manifestações culturais, festivais gastronômicos e artesanato que retrate e valorize a identidade local.

FIGURA 5 Região dos Negócios

Fonte: PET-GO (2008)

Dentro de cada um dos critérios apresentados, anteriormente, pontos foram atribuídos e, então, aqueles municípios que apresentaram mais de 20 pontos foram certificados pela Goiás Turismo como município Cristal (contemplado com apoio na sensibilização, mobilização da comunidade no incentivo à criação do Comtur e realização da Pesquisa de Inventário da Oferta Turística); acima de 40 pontos, como município esmeralda (contemplado com ações de qualificação do destino, estruturação e organização de produtos e roteiros turísticos e a transformação de recursos potenciais em atrativos turísticos, capazes de motivar o fluxo turístico); e, por fim, acima de 60 pontos, como município diamante (contemplado com ações de promoção, divulgação e apoio nos eventos). Contudo, apesar dessa classificação turística é necessário ressaltar o potencial turístico de outras cidades que não atingiram a pontuação mínima, como, por exemplo, as cidades de Nova Veneza (conhecida por seu festival gastronômico anual) e reconhecidos restaurantes e hotéis fazendas presentes nas cidades de Abadia de Goiás, Cristianópolis, Guapó,

Hidrolândia, Nerópolis e Terezópolis de Goiás, destacados no roteiro *Quintais de Goiás* elaborado pelo Sebrae-GO (2012)¹⁰³.

Dos quatro municípios que atualmente compõem a Região dos Negócios, três fazem parte, também, da Região Metropolitana¹⁰⁴ de Goiânia, tratando-se da região mais expressiva e o principal centro econômico do estado de Goiás, um centro estratégico para áreas de indústria, medicina, telecomunicações e agricultura, contendo grande parte da população total do estado e, aproximadamente, 36,5% do PIB de Goiás. Segundo o censo 2011 do IBGE, Goiânia possui 1.333.767 habitantes e sua Região Metropolitana 2.206.134 habitantes, o que a torna o décimo segundo município mais populoso do Brasil e a décima Região Metropolitana mais populosa do país. Se somarmos a população de Anápolis temos um total de 2.548.481 pessoas vivendo nesse eixo no ano de 2011.

No turismo, Goiânia é um dos principais destinos do turismo de negócios, saúde, compras e eventos do Brasil, contando com uma diversificada e qualificada oferta de equipamentos e serviços turísticos, competindo na captação de eventos com outras capitais brasileiras. A capital possui como estrutura jurídico-administrativa do turismo a Secretaria Municipal de Turismo (SETUR)¹⁰⁵ e como órgão consultivo o Comtur, que existe desde 1998¹⁰⁶. Em 2008, a cidade apresentou seu primeiro Plano Municipal de Turismo (2009–2012) com a participação dos membros da Setur, da Oscip Bioma Brasil, do Sebrae e do Comtur¹⁰⁷.

¹⁰³O circuito *Quintais de Goiás* é uma indicação de roteiros e atrativos rurais na Região dos Negócios, inicialmente composta por sete cidades goianas, juntamente com a capital, Goiânia, esse circuito apresenta três propostas de roteiros: Caminho da roça; Gula goiana; e Saberes do Cerrado.

¹⁰⁴A região metropolitana de Goiânia foi criada em 30 de dezembro de 1999, pela Lei Complementar Estadual de número 27 e alterada pela Lei Complementar Estadual de número 78, aprovada em 25 de março de 2010, englobando atualmente vinte municípios: Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Caturai, Goiânia, Goianápolis, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Inhumas, Nerópolis, Nova Veneza, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Teresópolis de Goiás e Trindade.

¹⁰⁵A Secretaria Municipal de Turismo de Goiânia (SETUR) foi criada pela Lei nº 7.747, de 13 de novembro de 1.997. Em 2011, a Secretaria Municipal de Turismo de Goiânia se tornou a Secretaria Municipal de Turismo e Desenvolvimento Econômico de Goiânia (SEDEM). Tal modificação foi feita através da Lei Complementar nº. 214 de 24/01/2011, art. 21 e 22, publicada no Diário oficial do Município de Goiânia nº.5.031 de 25/01/2011. A Lei Complementar 229 de 10 de maio de 2012 voltou a separar SETUR e SEDEM. Porém a Lei Complementar 239 de 08 de janeiro de 2013, enuncia que a separação dessas duas secretarias só tem validade para esse ano de 2013. Apesar de toda essa confusão, tiveram aspectos positivos, como criação de mais diretorias e fixação de uma receita para o fundo municipal de turismo.

¹⁰⁶O Comtur foi criado pela Lei número 7.843 de 14 de setembro de 1998.

¹⁰⁷ ABAV, ABIH, Agência Municipal de Meio Ambiente (AMMA), Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (ABRASEL), Associação Brasileira de Locadoras de Automóveis (ABLA), Associação Comercial e Industrial do Estado de Goiás (ACIEG), Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo (ABRAJET), Associação Goiana de Turismo Receptivo (AGORA), Banco do Brasil, Caixa Econômica

Em relação à economia, Goiânia caracteriza-se pela predominância do setor terciário, o qual concentra 80% da economia do município, com destaque para saúde, comércio atacadista e varejista, atividades imobiliárias e administração pública. Já a maior parte da produção no setor secundário, concentra-se na indústria de alimentos, além do município ser um dos polos confeccionistas de roupa do Brasil¹⁰⁸.

Aparecida de Goiânia foi criada em 1963, e integra a Microrregião de Goiânia, situando-se a 18 km do centro da capital. No turismo, a cidade apresenta uma demanda turística menos significativa que Goiânia, apesar de dispor de 1.620 leitos e contar com o Parque Serra das Areias, criado em 1999, mas ainda sem infraestrutura para visitação. Contudo, ao que parece, a vocação de Aparecida de Goiânia está na oferta de infraestrutura e logística de transporte que dão suporte à expansão econômica da região. O que é referenciado pelo PDITS (2011), segundo o qual Aparecida de Goiânia também se insere na cadeia produtiva do turismo na oferta de serviços básicos complementares à atividade turística realizada no município de Goiânia.

Em Aparecida são sediadas as principais empresas operadoras e organizadoras de grandes eventos. Empresas essas que fornecem infraestrutura física para estes eventos, tais como estandes, translado, *buffet*, serviços gráficos, além de grande parte da mão de obra que trabalha na operacionalização dos eventos de médio e, principalmente de grande porte (PDITS, 2011, p. 73)

Aparecida de Goiânia possui a Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, e já apresentou projetos de criação do Comtur da cidade, além de um plano estratégico para o turismo, mas ambos sem sucesso. Na economia, Aparecida de Goiânia conta com o Polo Empresarial de Goiás¹⁰⁹, o Distrito Agroindustrial de Aparecida de

Federal, Goiânia Convention & Visitors Bureau, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG), Câmara Municipal de Goiânia, Câmara de Dirigentes Logistas (CDL) de Goiânia, Sindicato dos Guias de Turismo do Estado de Goiás (SINDGETUR), Associação Brasileira de Empresas de Eventos (ABEOC), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO), Sebrae, Senac, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Setur, Universidade Federal de Goiás (UFG)/Instituto de Estudos Sócios-Ambientais (IESA). Como entidades não conselheiras, mas convidadas tem-se: Sindicato das Indústrias do Vestuário do Estado de Goiás (SINDVESTE), Goiás Turismo e “Pelos Bares da Vida”.

¹⁰⁸ 60% das empresas de moda instaladas em Goiás se concentram na capital.

¹⁰⁹ No Polo Empresarial de Goiás estão instaladas empresas, principalmente, do ramo da construção civil, distribuidoras e atacadistas.

Goiânia (DAIAG)¹¹⁰ e o Distrito Industrial do Município de Aparecida de Goiânia (DIMAG)¹¹¹. Predomina em Aparecida de Goiânia a indústria extrativa de areia para construções, pedras, barro comum para fabricação de tijolos. A agricultura não é expressiva, e a pecuária, com a finalidade de corte e leite, é uma das atividades na pequena extensão rural do município. O município de Anápolis foi criado em 1907, e é o único dos cinco municípios da Região dos Negócios que não integra a Região Metropolitana de Goiânia. Anápolis é a principal cidade industrial e centro logístico do Centro-Oeste brasileiro. Possui uma diversificada indústria farmacêutica, além da forte presença de empresas de logística e atacadistas de secos e molhados. O município é o terceiro do Estado em população e o primeiro no *ranking* de competitividade e desenvolvimento, além de estar no centro da região mais desenvolvida do Centro-Oeste brasileiro, conhecida como o eixo *Goiânia-Anápolis-Brasília*.

No turismo, os principais atrativos de Anápolis são: Galeria Antônio Sibasolly, Casa do Artesanato, Central Parque da Juventude Onofre Quinan, Orquestra de Violeiros e Grupo Folclórico Brasil Central. Entre as festividades anuais, destacam-se o Concurso Nacional de Piano Orestes Farinello, o Encontro Nacional de Corais (ENCOA), o Festival Internacional de Folclore e Artes Tradicionais, a Feira Agroindustrial de Anápolis (FAIANA), o aniversário da cidade, os Jogos da Primavera, a Exposição Agropecuária, o Festival de Inverno, entre outros.

Como estrutura jurídico-administrativa do turismo, Anápolis possui uma Diretoria de Turismo, subordinada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e o Comtur¹¹². Em 2011, com o apoio do Sebrae, a prefeitura de

¹¹⁰No DAIAG estão localizadas, principalmente, empresas do ramo de alimentos, fertilizantes, artefatos de cimento, vidros temperados e tintas.

¹¹¹No DIMAG estão localizadas, principalmente, empresas transportadoras, armazenagem e logística, indústria gráfica, indústria farmacêutica e de produtos de limpeza.

¹¹²O Comtur de Anápolis foi criado pelo Decreto número 29.130 de 23/09/2009, alterado pelo decreto 29.481 de 10/12/2009. O Comtur de Anápolis é composto por representantes dos seguintes órgãos: Associação Comercial e Industrial de Anápolis (ACIA), Câmara dos Dirigentes Logístas (CDL), de Anápolis representantes do núcleo da Federação das Indústrias do Estado de Goiás (FIEG) em Anápolis, Associação Cultural e Artística Anapolina (ACAA), Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Câmara Municipal de Anápolis, Fórum de Desenvolvimento "Anápolis é Tudo de Bom", Senai, Senac, Sebrae, Sindicato dos Empregados em Turismo, Sindicato do Turismo e Hospitalidade de Anápolis, Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Cidadania (IIDAC), Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento, Diretoria de Turismo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico de Anápolis, Diretoria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável, Diretoria de Cultura da Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia, Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Associação Educativa Evangélica (Uni Evangélica), Universidade Estadual

Anápolis apresentou o seu primeiro Plano de Desenvolvimento Turístico do Município de Anápolis (2011–2014).

Trindade, apesar de um importante destino de turismo religioso no país, apresenta uma sazonalidade acentuada em relação ao turismo¹¹³. A origem da cidade de Trindade está ligada a criação do Distrito de Santa Cruz, em 1776, onde, em 1840, foi encontrado um medalhão de barro, no qual estava representada a Santíssima Trindade, coroando a virgem Maria. Com a aglomeração de pessoas querendo rezar para a imagem, foi construída, no ano de 1843, uma capela no mesmo local onde hoje é o Santuário Velho (Igreja Matriz). E, finalmente, em 1927, o Distrito de Trindade foi elevado à categoria de cidade.

O Turismo Religioso e a Indústria de Confeccões são as principais atividades econômicas da cidade que é considerada a capital católica do estado de Goiás. As novenas têm início nove dias antes do primeiro domingo do mês de julho. Nesta ocasião, ocorre uma romaria com afluência de centenas de milhares de turistas e devotos do Divino Pai Eterno. Alguns dos principais símbolos e atrações turísticas da cidade são: o Desfile de Carro-de-Bois, o Santuário Velho do Divino Pai Eterno, a Basílica do Divino Pai Eterno, a Festa do Divino Pai Eterno, Via Sacra e o Museu da Memória Sacra de Trindade.

Outra importante atividade econômica de Trindade (e não sazonal) é o ramo de confeccões. Resultante da estruturação dos Arranjos Produtivos Locais (APLs), iniciada em 2005, esse polo compreende os municípios de Goiânia, Trindade e Aparecida de Goiânia, com quase três mil indústrias de confecção, gerando 12 mil empregos diretos e muitos mais indiretos. (PDITS, 2011)

No quadro jurídico-administrativo do turismo de Trindade constam a Superintendência Municipal de Turismo e, desde 2008, o Comitê Gestor do Turismo Religioso¹¹⁴. Em 2008, foi feito, em parceria com o Sebrae, a Câmara dos

de Goiás (UEG), Faculdade Católica de Anápolis, Faculdade Instituto Brasil (FIBRA), Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Anápolis (APAE).

¹¹³ Segundo dados do Plano Estratégico do Turismo Religiosos de Trindade (2008), a cidade recebe 3.900 turistas por ano, 2.400 durante os dez dias da Festa do Divino Pai Eterno. A maioria absoluta dos entrevistados, 42%, visitam Trindade somente na época da Romaria, uma vez ao ano. Essa pesquisa também concluiu que 59% dos visitantes da Romaria não se hospedam, ou seja, são visitantes de apenas 1 dia que não pernoitam em nenhuma cidade, fazendo o trajeto de retorno à sua cidade de origem. Segundo uma pesquisa realizada pelo Sebrae em 2009, 47% dos turistas permanecem apenas um dia em Trindade e acabam por não se hospedar.

¹¹⁴ O Comitê Gestor do Turismo Religioso de Trindade, no ano de 2009, era composto por representantes dos seguintes órgãos e empresas: Superintendência Municipal de Turismo, Secretaria

Dirigentes Lojistas (CDL) de Trindade e o seguimento religioso da cidade o primeiro e, no momento, único Plano Estratégico do Turismo Religioso de Trindade.

Por fim, faz parte da Região dos Negócios o município de Hidrolândia criado em 1895, quando foram feitas as primeiras doações de terras para construir o seu patrimônio. A causa determinante da fundação do povoado foi a Capelinha de Santo Antônio, padroeiro da localidade. Hidrolândia foi emancipada em 1948, e desde 1967 deixou a fase de configuração colonial com a abertura de loteamentos, favorecidos pela proximidade com Goiânia. No município existem atividades voltadas à criação de rãs e à pecuária leiteira. Com relação ao turismo local, os principais atrativos são os recantos (ao todo dezesseis fazendas).

Hidrolândia tem vocação para o turismo rural. Seus principais atrativos são: o restaurante Banana Menina, o hotel fazenda Ranchos'30 e a Vinícola Jaboticabal. Infelizmente, a cidade não possui nenhum órgão responsável pelo turismo, o que complicou a sua permanência no Fórum da Região dos Negócios FRN. Logo no PDITS (2011), Hidrolândia já não aparece incluída no Polo de Negócios e Eventos, nesse caso, segundo o PDTIS (2012), por possuir características socioeconômicas consideravelmente heterogêneas frente aos demais municípios e também por não apresentar vocação consolidada para o segmento de turismo de negócios e eventos (foco do PDITS e estratégia de planejamento turístico adotada pelo estado de Goiás).

Segundo o PDITS (2011), a capacidade de organização e gestão de políticas públicas regionais e locais na Região dos Negócios é bastante forte pela consolidação da Região Metropolitana de Goiânia e a intensa ligação com Anápolis. No entanto, segundo Duarte, Moretti e Almeida (2005), o relacionamento entre Goiânia e os municípios, com vistas à integração e à constituição de uma região turística, enfrenta percalços, como a falta de articulação política entre eles somada à falta de inclusão do turismo em suas políticas públicas e a carência de recursos financeiros e humanos, tanto em Goiânia quanto nas cidades do entorno.

das Cidades, Secretaria Municipal de Comunicação, Secretaria de Educação, Goiás Turismo, Pousada Pai Eterno, Sebrae-GO, Secretaria do Meio Ambiente, Superintendência do Meio Ambiente, CDL Trindade, Câmara Municipal, Superintendência Municipal de Trânsito, Churrascaria Oeste, Paróquia Divino Pai Eterno, Vila São José Bento Cottolengo, Polícia Militar, Superintendência de Indústria e Comércio, Santuário Basílica, Superintendência de Cultura, Sindicato dos Produtores Rurais, Paróquia, Faculdades e Colégio Aphoniano e Grupo Desencanto.

As políticas públicas destes municípios pouco enxergam o turismo com uma das viabilidades para as suas economias e para melhoria das condições de vida de sua população. Dado que as políticas públicas de turismo têm capacidade para modificar os lugares, estabelecer novos arranjos espaciais e alterar a organização social. [...] A articulação entre o município de Goiânia e estes municípios geralmente é lenta, resultando na falta de planejamento integrado, ou quando muito, na existência de um planejamento desarticulado, que não considera as potencialidades da região. (DUARTE; MORETTI; ALMEIDA, 2005, p. 14)

Devido à falta de prioridades e diferenças na autonomia de cada cidade em relação ao turismo, pode-se dizer que não há integração entre as políticas públicas de turismo dos municípios que compõem a Região dos Negócios. No Plano diretor do município de Goiânia (2007), por exemplo, o turismo aparece como uma atividade geradora de emprego e renda, com a existência de um programa específico para a área, o “Programa de Estímulo ao Turismo”¹¹⁵.

Já o Plano Diretor de Hidrolândia (2006), em relação ao turismo, também apresenta um Programa de Estímulo ao Turismo, com o mesmo objetivo (e mesmo texto) do Plano Diretor de Goiânia. Já Anápolis trouxe em seu Plano Diretor (2006) abertura para a promoção do esporte, lazer e turismo, com a ampliação e a reorientação dos equipamentos públicos direcionados à prática do esporte e lazer; a divulgação de roteiros e eventos culturais, históricos, esportivos, científicos e educacionais; e a elaboração do Plano Estratégico de Turismo Sustentável.

Aparecida de Goiânia não tem um plano diretor, mas tem uma lei que orienta o zoneamento, uso e ocupação do solo, na área urbana e rural do município¹¹⁶, alterada pela lei Complementar nº 017/2008, de 13 de outubro de 2008. Contudo, segundo Carreiro (2012), as mudanças feitas em 2008 foram consideradas inconstitucionais em razão da fixação de diretrizes do território urbano municipal sem a realização de um estudo ambiental específico, além da aprovação sem consulta popular.

Ressalta-se, nesse sentido, que a falta de consulta popular é fator determinante na concepção de planos e projetos ao sabor dos interesses das elites. O que, infelizmente, ainda acontece em cidades com grande contingente populacional e importância econômica, como Aparecida de Goiânia.

¹¹⁵O objetivo deste programa é “estabelecer uma política de desenvolvimento das atividades temáticas, com a participação da iniciativa privada e da comunidade, buscando a consolidação do Plano Municipal do Turismo Sustentável integrante do Plano Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT”. (Plano Diretor do Município de Goiânia, 2007, p.12)

¹¹⁶Lei Complementar nº 5, de 30 de janeiro de 2002.

A experiência brasileira em planejamento urbano demonstrou a ineficácia dos planos diretores produzidos em gabinetes e sujeitos apenas à influência do mercado imobiliário. A participação popular na fase de elaboração do projeto no Poder Executivo não supre a exigência imposta ao Poder Legislativo de realizar audiências ou debates públicos, bem como divulgar as informações que o subsidiam (CRISPIM em entrevista concedida ao Jornal Opção, 11/12/2012).

Apesar da existência do plano diretor de Trindade, não foram encontradas cópias disponíveis na internet. Em relação à integração com outros municípios, o Plano Diretor de Goiânia (2007) se limitou à malha viária e à oferta de transporte público com Trindade e Aparecida de Goiânia. Já Hidrolândia (2006), na busca da sustentabilidade socioambiental, trouxe como a principal questão a articulação das políticas públicas para o transporte público com Goiânia, e o saneamento básico com Aparecida de Goiânia. Já o Plano Diretor de Anápolis (2006) apresentou uma abertura mais ampla para a implantação de projetos integrados com outros municípios, enfatizando, inclusive, projetos turísticos:

Art. 78. Fica o Poder Executivo autorizado a participar de órgãos intergovernamentais que permitam sua integração com representantes da Administração Direta e Indireta dos governos federal, estadual e de outros municípios, visando principalmente: **I** – planejamento e gestão do sistema de transportes e vias estruturais; **II** – desenvolvimento de políticas de saneamento básico, recursos hídricos e meio ambiente; **III** – estabelecimento de política de localização industrial e turística, bem como aprovação de projetos; (ANÁPOLIS, 2006, p.24)

Justamente por ter a capital do estado de Goiás como o destino indutor, a Região dos Negócios apresenta diferenças marcantes de desenvolvimento entre os municípios que a compõem. Segundo Arraes (2004), Goiânia oferece bens e serviços não encontrados em outros lugares de Goiás ou da região Centro-Oeste, estendendo a influência de sua rede urbana para cidades como Aparecida de Goiânia, Guaporé, Jandaia, Hidrolândia, Bela Vista de Goiás e Aragoiânia, exercendo, funções de subordinação e complementaridade com outras cidades¹¹⁷.

Em relação à economia, existe a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (RIDE) – Goiânia, que inclui todos os municípios da Região

¹¹⁷ O município indutor da Região dos Negócios concentra o maior número de pessoas, maior número de hospitais, a melhor infraestrutura médica e ambulatorial, maior número de agências bancárias, instituições de ensino superior, unidades de comércio e indústria e mais de 70% das salas de cinema de Goiás. A capital aglomera um número maior de serviços, atende às necessidades das cidades pequenas, onde a instalação desses equipamentos e serviços é inviável e, por isso, para Arraes (2004), Goiânia cumpre a função de um de centro regional.

Metropolitana, além de outros como Anápolis. Os APLs da Região Metropolitana de Goiânia estão focados nas áreas de moda, calçados, confecções, tecnologia da informação, audiovisual e saúde. Em relação aos outros municípios, há integração com Anápolis no Polo Farmacêutico e, mesmo não descrito no Quadro 1 a seguir, a proximidade geográfica com Trindade também favorece o ramo de modas e confecções da Região Metropolitana.

Quadro 1 – Arranjos Produtivos Locais na Região Metropolitana de Goiânia

Arranjo Produtivo Local	Produtos	Cidade Polo
Calçados de Goiânia e Goianira	Calçados e Acessórios	Goiânia
Confecções de Moda Feminina de Goiânia	Confecções – Roupas Femininas	Goiânia
Lácteo da Região da Estrada de Ferro	Leite e Derivados	Bela Vista de Goiás
Moveleiro de Goiânia e Região Metropolitana	Móveis	Goiânia
TI de Goiânia e Aparecida de Goiânia	Software	Goiânia
Audiovisual de Goiânia	Produtos Audiovisuais (TIC)	Goiânia
Clínicas de Saúde de Goiânia	Serviços em Saúde	Goiânia
Economia Criativa da Música de Goiânia	Fomento à cultura	Goiânia
Orgânicos da Grande Goiânia e Silvânia	Orgânicos	Goiânia
Projeto Cadeia Produtiva da Floricultura	Flores para Ajardinamento e Ornatações	Goiânia
Turismo Religioso de Trindade	Turismo	Trindade
Aquicultura da Grande Goiânia	Peixes, Anfíbios e Plantas Aquáticas	Goiânia
Mandioca em Bela Vista ¹	Mandioca e Derivados	Bela Vista de Goiás

Fonte: SEGPLAM-GO/IMB – 2012. (Adaptada pelo Observatório do Mundo do Trabalho do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás)

¹Arranjo em articulação.

Em relação ao terceiro setor, apesar da presença de importantes e influentes associações de abrangência estadual, como o SINDGETUR, a ACIEG (Cujo vice-presidente é o atual presidente do FRN), ABRAJET, a ABIH, a ABLA, a ABAV, a ABRASEL, a ABEOC e o SINDVESTE, o interesse se dá apenas para questões

ligadas à capital, provavelmente pelo retorno econômico e pela visibilidade maior que esta proporciona para os negócios individuais de cada entidade.

A própria diferença na autonomia de cada órgão municipal de turismo da Região dos Negócios já traduz as diferentes concepções e os distintos graus de importância do turismo em cada cidade. Fica evidente que há uma integração na indústria e na economia da região, com destaque para o ramo de moda e vestuário (Trindade e Goiânia), transportes, logística e construção civil (Aparecida de Goiânia e Goiânia), e farmacêutico (Goiânia e Anápolis), mas essas relações não são ainda suficientes para aproximar o planejamento voltado para o turismo, que por seu turno, perpassa por questões de infraestrutura e lazer que beneficiaria todos os setores e a população dessa região.

Com esse lento planejamento turístico da região, a integração entre a capital e os seus municípios vizinhos se tornou deficiente, havendo, assim, um subaproveitamento do fluxo turístico da capital em relação aos municípios induzidos, fato que demonstra a falta de concepção sistêmica orgânica no modelo adotado.

Por trás de cada estratégia, existem atores com peso político-econômico diferente. É preciso ter clareza de que a compreensão sobre o passado, o presente e futuro de uma região é a compreensão dos atores sociais com algum tipo de vínculo com a região. Atores sociais com peso diferencial na arena regional. Dito de outra forma, os projetos de desenvolvimento hegemônicos são conduzidos por atores hegemônicos e, de igual forma, os projetos de desenvolvimento alternativos só podem ser construídos com a participação dos atores não hegemônicos. (ARRAES, 2007, p.34).

É nesse contexto que emerge a questão central desta investigação: como a metodologia de implementação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil pode induzir a superação da cultura do isolamento pela cultura da cooperação na Região dos Negócios em Goiás?

Para responder a questão de pesquisa desse trabalho, num primeiro momento, foram analisados documentos referentes à metodologia de implementação do PRT, em âmbito nacional, estadual e regional e, em um segundo momento, após análise da frequência dos atores nas oficinas promovidas pelo Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano IADH em parceria com o Mtur e na reunião ocorrida em 2009, foram entrevistados representantes do Ministério do Turismo, do Conselho Nacional de Turismo, da Goiás Turismo, da Consultoria responsável pela elaboração do PET-GO (2008) e, por fim, membros do Fórum da Região dos Negócios.

CAPÍTULO II. CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

As categorias sobre planejamento, planejamento social, políticas públicas e políticas públicas de turismo, apresentadas no capítulo I, apontam os limites no tratamento do objeto de conhecimento, alvo dessa dissertação: os limites e as possibilidades do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT), enquanto um facilitador na substituição da cultura do isolamento pela cultura da cooperação na Região dos Negócios em Goiás.

A Região dos Negócios, contemplando os municípios de Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia, Hidrolândia e Trindade representa o recorte geográfico; o período determinado entre os anos de 2003 a 2010 representa o recorte temporal desta pesquisa. As principais dimensões reveladas nas categorias *a priori* são: totalidade/fragmentação, teoria/prática, autonomia/dependência, criticidade/alienação, subjetividade/objetividade e contradição/mediação. Já as categorias *a posteriori* são Políticas Públicas e Turismo, Desenvolvimento Sustentável, Governo e Sociedade.

Ressignificar essas categorias, bem como investigar novas faces desse fenômeno requer uma concepção interdisciplinar de conhecimento. Para isso, essa pesquisa foi desenvolvida numa perspectiva dialética de autores, revendo a pertinência das categorias propostas, do método e das teorias.

2.1 CAMINHOS METODOLÓGICOS

Este trabalho tem como lócus de pesquisa a Região dos Negócios, situada no estado de Goiás, em que foi realizada uma análise do período de 2003 a 2010, utilizando-se um estudo de caso como modo de investigação. Este estudo é classificado metodologicamente como uma pesquisa de nível exploratório-explicativo, com análise de cunho qualitativo dialético. Em relação aos procedimentos, essa pesquisa tem seu foco nas análises bibliográfica e documental, bem como na pesquisa de campo com a condução de entrevistas semiestruturadas com pessoas fonte do MTur e do CNT (Apêndice A), da Goiás Turismo (Apêndice B),

da consultoria responsável pelo Plano Estadual de Turismo de Goiás – 2008¹¹⁸ (Apêndice C) e do FRN (Apêndice D).

Como questão central desta investigação, essa dissertação apresenta: de que forma o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil pode induzir a cultura da cooperação no planejamento do turismo na Região dos Negócios em Goiás?

Para responder a questão de pesquisa desse trabalho, tem-se como objetivo geral: desvelar os limites e as possibilidades da metodologia de implementação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil na substituição da cultura do isolamento pela cultura da cooperação.

A concretização desse objetivo geral pretendeu apanhar a dimensão intrinsecamente dinâmica da realidade objetiva e subjetiva, visualizando o ser humano limitado, mas capaz de reagir. Os objetivos específicos necessários a esse empreendimento são:

a) Analisar os discursos sobre o processo participativo de planejamento, contidos no Plano Nacional de Turismo (2003–2007), no Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes Políticas (2004), no Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes Operacionais (2004), no Plano Nacional de Turismo (2007–2010), nos Cadernos de Turismo do PRT (2007)¹¹⁹, no Plano Estadual de Turismo de Goiás (2008), nos dois relatórios do Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH)¹²⁰ realizados entre os anos de 2008 e

¹¹⁸A consultoria responsável pela elaboração do Plano Estadual de Turismo de Goiás (2008) foi o Grupo Nativa.

¹¹⁹Foram analisados os cadernos: Introdução à Regionalização do Turismo; Módulo Operacional 1 – Sensibilização; Módulo Operacional 2 – Mobilização; Módulo Operacional 3 – Institucionalização da Instância de Governança Regional; Módulo Operacional 4 – Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; Conteúdo Fundamental – Ação Municipal para a Regionalização do Turismo; Conteúdo Fundamental – Formação de Redes; e Conteúdo Fundamental – Turismo e Sustentabilidade.

¹²⁰Nos anos de 2008 e 2010, por meio de uma parceria entre o MTur e o IADH, foram ouvidos quase mil atores envolvidos com o PRT em diversos níveis de atuação e de todas as Unidades da Federação, utilizando da aplicação de questionários e realização de oficinas e de entrevistas qualificadas. Segundo a Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (2010), o interesse do Mtur, ao formalizar o termo de parceria com o IADH, justifica-se pelas experiências anteriores desse instituto na avaliação de projetos de desenvolvimento regional e nos focos de atuação centrados na gestão do conhecimento, nos processos participativos e no enfoque territorial do desenvolvimento sustentável, “coincidentes com as dimensões da estratégia de avaliação do Programa de Regionalização do Turismo”. (BRASIL, 2010, p.09). Para essa pesquisa, foram encontrados poucos documentos para análise de conteúdo referentes à Região dos Negócios e, dentre esses documentos, as duas avaliações realizadas pelo IADH.

2010, em parceria com o MTur no FRN, e a única ata de reunião do FRN, realizada em 2009, disponível publicamente.

b) Analisar a qualidade da participação no modo de governança estabelecido entre os municípios que compõem a Região dos Negócios em Goiás, conforme a indução proposta pelo PRT.

c) Analisar a participação de Goiânia no processo de indução do turismo e na constituição de redes de cooperação entre as cidades que constituem a chamada Região dos Negócios a partir do programa de regionalização.

Analisar as dimensões ambiental, social, cultural, econômica e político-institucional da sustentabilidade no planejamento do turismo estabelecido entre os municípios que compõem a Região dos Negócios em Goiás.

Já as questões de pesquisa que possibilitaram a construção metodológica Dialética-Histórica-Estrutural (DHE) são:

a) A análise de conteúdo em documentos/entrevistas, realizada nessa pesquisa, fez-se necessária, principalmente, para uma revisão da teoria/prática. A prática (caracterizada na fala dos atores entrevistados), apresentada nesse trabalho como o planejamento regional do turismo implantado na Região dos Negócios em Goiás, é necessária à transformação social concreta, histórica; enquanto que a teoria (disponível documentos federais, estaduais e regionais de planejamento do turismo) deve ser retomada para a crítica da prática.

b) A abordagem DHE aplicada à práxis da participação no modo de governança estabelecido entre os municípios que compõem a Região dos Negócios em Goiás avançou sobre a relação objetividade/subjetividade dos sujeitos componentes do FRN, onde foi possível verificar, dentro das condições objetivas, a capacidade de transformação e reconstrução dos sujeitos.

c) A análise da participação de Goiânia no processo de indução do turismo e construção de redes de cooperação entre as cidades que constituem a chamada Região dos Negócios ocorreu com o entendimento que a contradição e a polarização de interesses contrários entre os municípios é um fator necessário para que haja a mediação dos interesses, tendo em vista que a qualidade política somente é realizável na unidade de interesses contrários.

d) A análise das dimensões ambiental, social, cultural, econômica e político-institucional da sustentabilidade no planejamento regional do turismo ocorreu,

também, com o intuito de verificar a relação teoria/prática, a partir do entendimento que a prática é uma das possibilidades da teoria, pois uma mesma teoria pode ser o embasamento de diversas práticas.

A pesquisa qualitativa é fundamentalmente interpretativa e permite a observação dos fenômenos sociais de maneira intensiva e a participação do universo em que ocorre o fenômeno. Esse tipo de pesquisa tem caráter exploratório sobre algum objeto, lida com aspectos subjetivos e atinge motivações não explícitas, ou mesmo não conscientes, além disso, ela pode ser usada para identificar inconsistências entre o que a teoria prevê e o que o resultado da pesquisa registra, ou seja, entre a teoria e as práticas cotidianas.

Já o estudo de caso possibilitou, enquanto recorte da totalidade, a representação das relações e das contradições que não se mostram na aparência do fenômeno, mas que estão presentes nas expectativas dos sujeitos produtores do diálogo intercultural, por suas ações, histórias pessoais e condições de vida. Além disso, entendendo que a parte está no todo, mas que, também, o todo está na parte, o estudo de caso aplicado nessa pesquisa possibilitou responder as inquietações referentes ao todo, contextualizado na parte.

A primeira etapa dessa pesquisa se consistiu em uma revisão da literatura em torno do tema, através de conceitos como planejamento, políticas públicas de turismo, turismo, regionalização, redes de cooperação, desenvolvimento territorial endógeno, desenvolvimento sustentável e participação.

A segunda etapa da pesquisa consistiu na análise de conteúdo em documentos. Em um primeiro momento, foram analisados documentos referentes à metodologia de implementação do PRT: o Plano Nacional de Turismo (2003–2007), o Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes Políticas (2004), o Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes Operacionais (2004), o Plano Nacional de Turismo (2007–2010) e os Cadernos de Turismo do PRT (2007), enquanto produtores do discurso. Em um segundo momento, foram analisadas as ações locais no contexto do estado de Goiás, por meio do Plano Estadual de Turismo (2008), como um reprodutor do discurso do Ministério do Turismo. E, por último, por meio de análise de conteúdo nos Relatórios IADH realizados entre os anos de 2008 e 2010, em parceria com o MTur, e a única ata de reunião do Fórum da Região dos Negócios, realizada em 2009, disponível publicamente, foram analisadas as ações

efetivas do turismo regionalizado no FRN, enquanto consumidores dos discursos do MTur e da Goiás Turismo.

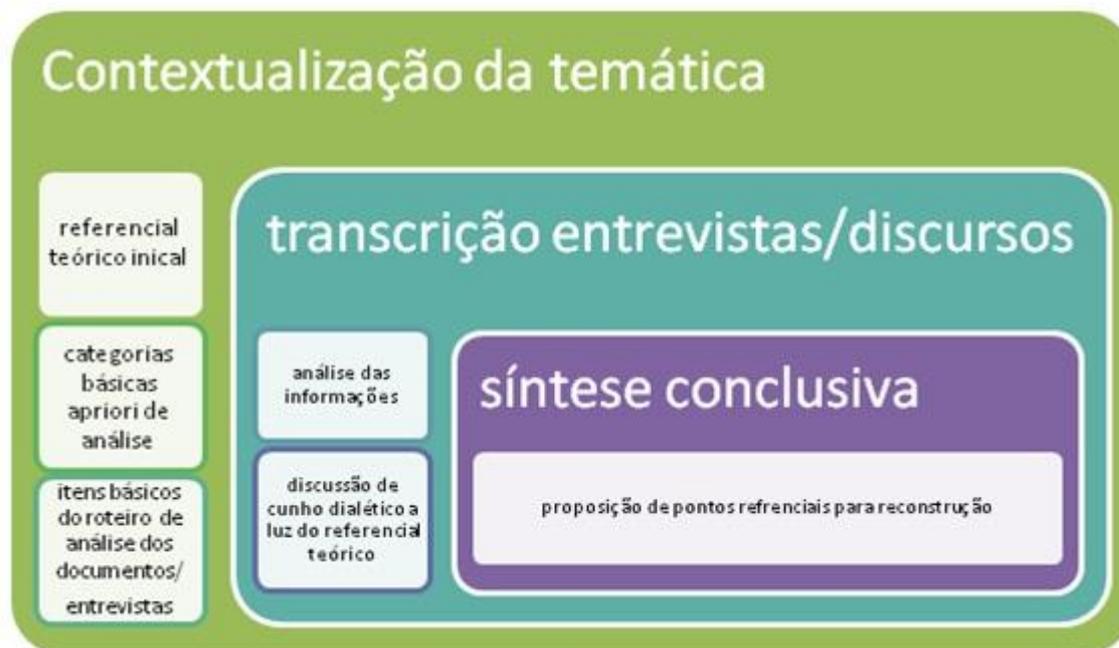
A justificativa da escolha desses documentos para análise se deu, em primeiro lugar, em razão da escassez de registros das reuniões do FRN, além da própria irregularidade dos encontros, o que impediu a sistematização de informações acerca do processo de planejamento ocorrido quando da implantação do grupo de trabalho pela proposta de regionalização em que constava Goiânia como município indutor.

A terceira e última etapa da pesquisa consistiu na condução de entrevistas com atores-chave do processo de regionalização do turismo no Brasil, em Goiás e na Região dos Negócios. Os critérios para a escolha dos entrevistados foram a participação nos processos iniciais de discussão e a implementação do PRT e de reprodução do Plano Estadual de Turismo de Goiás, principalmente os envolvidos desde o ano de 2005 (ano de criação da Região dos Negócios). Foram entrevistados um servidor do MTur e um membro do CNT que estiveram à frente do PRT desde os primeiros anos de implementação; dois técnicos que compõem o quadro da Goiás Turismo; um consultor que participou da elaboração do Plano Estadual de Turismo de Goiás e, pela análise da ata de reunião, e dos dois relatórios IADH, foram escolhidos seis entrevistados, priorizados pelo fator tempo e participação nos três eventos descritos acima¹²¹. Logo após a realização das entrevistas, houve a análise de seus conteúdos.

A análise de conteúdo foi escolhida como instrumento de investigação por ser a mais adequada “para o desvendar das ideologias que podem existir nos dispositivos legais [...] que, à simples vista, não se apresentam com a devida clareza” (TRIVIÑOS, 1992, p.160). Trata-se de um conjunto de técnicas, que permite estudar as comunicações entre os homens, colocando ênfase no conteúdo das mensagens, possibilitando inferência de conhecimentos relativos à mensagem analisada, seu conteúdo, seu contexto e seu sujeito produtor. Nesse processo, foi possível evidenciar os itens básicos do roteiro de análise dos documentos/entrevistas, conforme a Figura 6:

¹²¹Trinta e dois atores participaram desses três eventos no FRN, dos quais vinte e quatro participaram de apenas um evento, oito participaram de dois eventos e nenhum ator participou de todos os eventos.

Figura 6 – Roteiro de Análise dos Documentos/Entrevistas



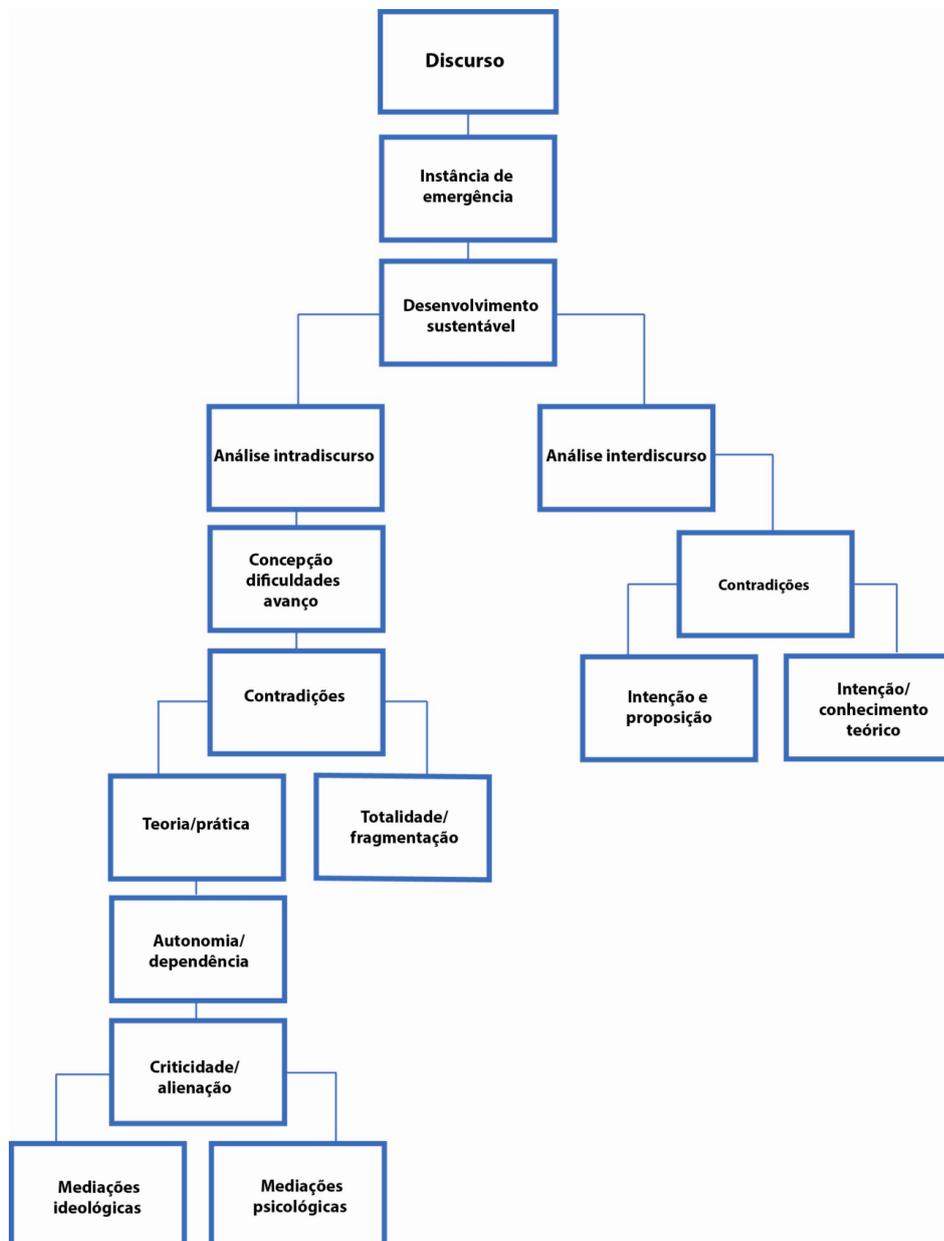
Fonte: Sala de aula (Disciplina Seminário dissertação 2012)

A interpretação e a discussão por meio da análise de conteúdo dialético compreenderam os seguintes movimentos: a) leitura global exploratória com o objetivo de apreensão do todo veiculado nos documentos/entrevistas; b) leituras sucessivas para apreensão do todo em cada documento/entrevista; c) identificação dos indicadores potenciais dos temas para melhor sistematização das ideias; d) identificação dos temas, classificando-os em rubricas¹²² impregnadas de aspectos estruturais na busca de compreensão e interpretação; e) Análise dos trechos do discurso dos documentos/entrevistas; f) compreensão e estruturação dos discursos dos sujeitos sobre cada rubrica, expondo as ideias-chaves de forma sintética sem omitir aspectos reveladores; g) classificação dos discursos dos sujeitos em cada sub-rubrica por meio da análise intradiscursivo¹²³. Veja o Esquema 1:

¹²²As rubricas são a identificação das unidades intencionais de discurso centradas nos temas.

¹²³O intradiscursivo e o interdiscursivo são conceitos desenvolvidos pelo teórico Michel Pêcheux sobre a dinâmica do discurso na construção dos valores e das relações culturais, sociais e políticas. Pêcheux elabora uma teoria do discurso que pressupõe a existência de transversalidades e conflitos culturais no interior e no exterior dos discursos, que afetam os sujeitos desses discursos e o próprio sentido das palavras. Os conflitos subjetivos que nascem dessas diferenças discursivas são sempre o resultado de conflitos sociais coletivos determinados pela hegemonia política ou pelo poder capitalista enraizado na sociedade. A forma como a textualidade se deixa comprometer com esse tipo de hegemonia é localizada no que Pêcheux chama *intradiscursivo*, ou o discurso que opera sobre si próprio. O intradiscursivo se caracteriza pelo traço pré-construído (traço identificado em qualquer formação discursiva e semelhante a ou funcionando como um preconceito histórico que é do

Esquema 1 – Interpretação de trechos do discurso dos documentos



Fonte: Moesch (2012). (adaptado)

conhecimento geral), e a articulação (aquilo que permite a um sujeito constituir-se como tal em relação àquilo com que se o próprio discurso se constrói). Já o *interdiscurso* se destaca no processo de subjetivação da linguagem: o sentido de um texto nunca pode estar declarado *a priori* pelo seu autor, mas é antes o resultado das relações complexas dos usos da linguagem com as formações discursivas. Em suma, a distinção mais imediata dos dois conceitos propostos por Pêcheux seria o interdiscurso como o “discurso de um sujeito” e do intradiscursivo como a matéria linguística, ideológica, literária, simbólica, pré-existente, uma espécie de imagem já conhecida de uma realização linguística que qualquer sujeito pode reconhecer (PÊCHEUX, 1986).

Utilizando-se da análise de conteúdo e por meio da contextualização temática, a partir do referencial teórico inicial – Políticas Públicas e Turismo, Desenvolvimento Sustentável, Governo e Sociedade – foi possível realizar a interpretação dos trechos do discurso dos documentos/entrevistas presente no Quadro 2 (Apêndice F).

Quadro 2: Modelo utilizado para interpretação de trechos do discurso dos documentos/entrevistas

Temas	Rubricas			Sub-Rubricas / Contradições					
	Concepção	Dificuldades	Avanços	Totalidade/ Fragmentação	Teoria/ Prática	Autonomia/ Dependência	Criticidade/ Alienação	Subjetividade/ Objetividade	Contradições/ Mediações
Visão geral do documento									
Autores									
Processo de elaboração (tecnocrático ou participativo)									
Comunidade									

Tema 1

Políticas Públicas e Turismo

Rubricas

Concepção de Turismo

Concepção de Política Pública

Sub-rubricas

Indicador 1 – Planos

Indicador 2 – Programas

Indicador 3 – Projetos

Indicador 4 – Financiamento

Indicador 5 – Transparência política

Indicador 6 – Liderança e indução de práticas de planejamento participativo

Indicador 7 – Formalidade para gastos dinheiro público

Indicador 8 – Relações com parceiros

Indicador 9 – Estímulo à participação

Indicador 10 – Metodologias de participação e gestão participativa

Indicador 11 - Respeito às autoridades

Indicador 12 - Inclusão atores

Indicador 13 – Compromisso com o futuro da região

Indicador 14 – Construção de redes de cooperação

Indicador 15 - Governança local (fóruns)

Tema 2

Desenvolvimento Sustentável

Rubricas

Responsabilidade com as gerações futuras

Gerenciamento do impacto ambiental e econômico

Sub-rubricas

Indicador 1 – Compromisso com a melhoria da qualidade ambiental

Indicador 2 – educação e conscientização ambiental

Indicador 3 – Gerenciamento dos impactos sobre o meio ambiente e o ciclo de vida de produtos e serviços

Indicador 4 – Diversidade cultural

Indicador 5 – Qualidade de vida das comunidades

Indicador 6 – Geração de emprego e renda

Indicador 7 – Solidez e continuidade das parcerias e dos compromissos estabelecidos entre os diversos agentes

Tema 3

Governo e Sociedade

Rubricas

Participação

Delegação de Poder

Sub-rubricas

Indicador 1 – Contribuições para ações de corresponsabilidade (tutela do Estado)

Indicador 2 – Construção da cidadania

Indicador 3 – Controle social

Indicador 4 – Participação em projetos decisivos para o futuro da região

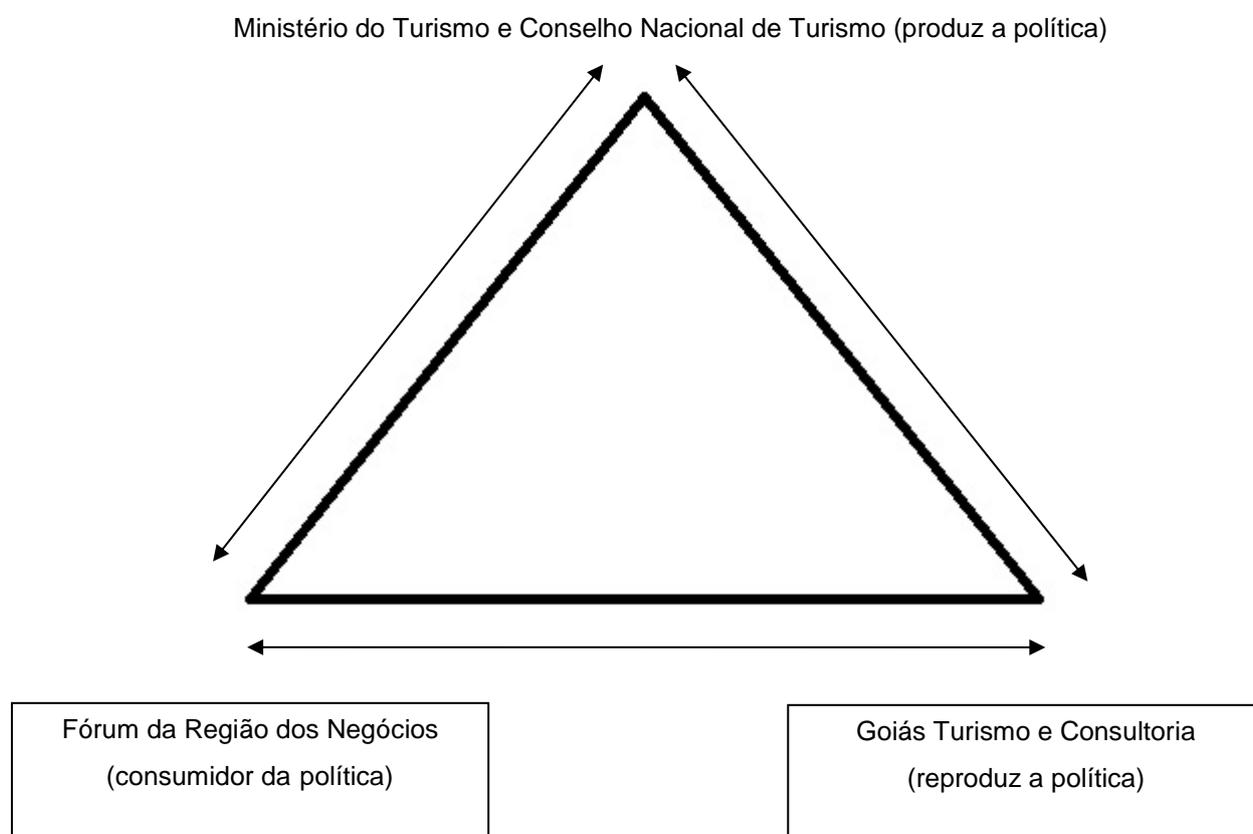
Indicador 5 – Definição uso dos financiamentos

Indicador 6 – Uso dos espaços de poder/representatividade construída de forma democrática ou repassada para representante (alienada)

Com metodologia de evidenciação empírica foi aplicada a técnica da triangulação, que “ocorre quando múltiplos itens dentro da mesma escala medem o mesmo constructo, ou quando duas escalas diferentes unem-se para medir o mesmo constructo” (FINE *et al*, 2010, p.127).

Trata-se de um dispositivo onde o pesquisador, “do posto da sua competência específica, apela, na construção do seu instrumental analítico, para diversos meios, diferentes abordagens e fontes para compreender e explicitar um dado fenômeno” (MACEDO, 2000, p. 10). Essa técnica, para Triviños (1987), tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo, partindo de princípios que sustentam que é impossível conceber a existência isolada de um fenômeno social sem raízes históricas, sem significados culturais e sem vinculações estreitas e essenciais com uma macrorrealidade social.

Segundo a técnica de triangulação e, supondo-se o estudo de sujeitos determinados, o interesse deve estar dirigido aos processos e aos produtos centrados no sujeito (representantes do Fórum da Região dos Negócios); em seguida, aos elementos produzidos pelo meio em que está inserido o sujeito e que têm a incumbência em seu desempenho na comunidade (a Goiás Turismo e a Consultoria) e, por último, aos processos e produtos originados pela estrutura socioeconômica e cultural do macro-organismo social no qual está inserido o sujeito (MTur e CNT), conforme a Figura 7.

FIGURA 7: Modelo de Triangulação dos Dados Coletados

2.2 O MÉTODO DIALÉTICO-HISTÓRICO-ESTRUTURAL (DHE) NA COMPREENSÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA – CATEGORIAS ANALÍTICAS

O sistema da dialética, como é entendido atualmente, consiste em ultrapassar a contradição entre a tese e antítese por meio da síntese que, por sua vez, é contradita, e esse processo se repete até que se atinja a perfeição (MOESCH, 2000). Inspirado na dialética Hegeliana, a dialética pode ser descrita da seguinte forma: na tese (primeiro momento) se afirma o que se vê, o que se sente e o que se percebe. Na antítese (segundo momento) se nega o momento, através da análise das múltiplas determinações essenciais que se escondem sob a aparência das coisas e dos fenômenos. E, por fim, na síntese (terceiro momento) do processo dialético se chega a totalidade concreta, superando os momentos anteriores a partir da resolução dos opostos.

Demo (2000, p.109) esclarece o movimento dialético assim:

Chamamos de *tese* a toda a formação vigente, que, sendo unidade de contrários, gera seus contrários, ou seja, *antíteses*. Estas, tornando-se prevaletentes, acarretam nova síntese. Por sua vez, toda *síntese* é apenas a próxima *tese*, que, de novo, vai gerar seus contrários.

Vale esclarecer que quando a *antítese* é mais profunda coloca em xeque o todo, resultando em “revolução”, ou seja, *síntese* na qual predomina o novo. Quando a *antítese* é menos profunda, coloca em xeque apenas parte do todo, resultando em “reforma”, na qual se mantém o todo em outra fase reformada. Esse processo de mudanças, entretanto, não se dá de forma linear.

Toda *tese*, por força da historicidade intrínseca, desenvolve dentro de si a dinâmica contrária, que a leva a gerar contradições necessárias e suficientes para a superação. Superando-se determinada fase, entramos numa nova formação seguinte, dita *síntese* em vários sentidos: porque é superação por elevação, de outro, porque traz em si o resultado da superação de conteúdos específicos da estrutura do conflito social, o que permite dizer que nenhuma *síntese* apenas repete a *tese*: ademais, porque sugere a idéias de totalidade histórica, particularmente no sentido da unidade dos contrários a *síntese* não destrói, antes neles se repete, revive, reinventa. A *antítese* não é fase. Sendo negativa, é o que falta na fase, é o movimento da sua superação. A radicalidade da *antítese* condiciona a radicalidade da mudança: a quantidade e a qualidade do novo, na *síntese* está a proposição da radicalidade da *antítese*. (DEMO, 1995, p.62)

Na linha de pensamento dialético materialista, a realidade histórico-social é entendida como uma totalidade, um todo integrado, no qual as partes (o econômico, o social, o político, o cultural, o individual, o local, o nacional, o internacional, o objetivo, o subjetivo, etc.) só podem ser entendidas em uma relação com o conjunto, como articulação interna de todas as múltiplas relações.

Na DHE, combinam-se história e estrutura. É histórica porque as condições objetivas do seu acontecer são aquelas dadas externamente aos indivíduos, sem a sua opção própria. Já o termo estrutural aponta a vigência de um todo único, em polarização, identificado com as raízes mais profundas do problema (a sua essência), o seu fundamento.

As condições objetivas são aquelas “dadas externamente ao homem, ou dadas sem sua opção própria” (DEMO, 1995, p.95). Paulo Netto (2011) explica que as forças produtivas são o resultado da energia prática dos homens, mas essa mesma energia é circunscrita pelas condições em que os homens se acham

colocados, pelas forças produtivas já adquiridas pela forma social anterior, que não foi criada por eles e é produto da geração precedente.

As condições subjetivas consideram-se “aquelas dependentes da opção humana, a capacidade de construir a história em parte, no contexto das condições objetivas” (DEMO, 1995, p.95). Mesmo dentro da circunstância histórica em que o homem nasce, ele pode interferir em seu destino e uma prova disto é o uso que ele faz do conhecimento, tornando fluídos os limites que lhe são dados.

A dialética histórico-estrutural tenta apanhar a dimensão intrinsecamente dinâmica da realidade objetiva e subjetiva: visualiza o ser humano limitado, mas capaz de reagir; por ser limitado, não tem poder de inventar toda e qualquer reação, mas as limitadas; entretanto, sabe fazer dos limites, desafios, bem como perceber que os desafios não desfazem limites (DEMO, 2000, p.107).

A dialética sabe também que a mente humana, em sua emoção e racionalidade, complexa por natureza, não consegue dar conta de toda realidade, porque sequer consegue dar conta de si mesma. Por isso, a DHE aposta na questionabilidade, inclusive como corretivo permanente de seus desacertos.

Através desse quadro interpretativo, estabeleceu-se uma relação entre a teoria (descrita no Programa de Regionalização do Turismo e nos documentos locais) e a prática (na implementação dessas políticas e na participação dos atores), analisando os fatos sociais dentro do seu contexto social, político, econômico e cultural de forma dinâmica e totalizante. Além disso, a reconstrução histórica, interpretando o presente, com base no passado, possibilitou uma revisão de posicionamentos referente ao planejamento das políticas de turismo no Brasil, desvelando suas contradições e ideologias.

2.2.1 CATEGORIAS ESSENCIAIS DA DHE

Segundo Paulo Netto (2011), as categorias exprimem formas e modos de ser, determinações de existência e, frequentemente, aspectos isolados de uma determinada sociedade. Mediante procedimentos intelectuais (basicamente a abstração), o pesquisador as reproduz teoricamente (e, assim também, pertencem à ordem do pensamento), o que as torna, também, categorias reflexivas. As categorias são históricas e transitórias e o seu estudo deve conjugar a análise diacrônica (da gênese e do desenvolvimento) com a análise sincrônica (sua estrutura e função na

organização atual). Para Moesch (2000), apreendendo as categorias como construtivas de um tipo de concepção, podemos entendê-las como formas de conscientização dos conceitos dos modos universais de relação das pessoas com o mundo, que refletem a propriedade e leis mais gerais e essenciais da natureza, da sociedade, e do pensamento.

Para a DHE, as categorias se formam no desenvolvimento histórico do conhecimento e na prática social. Assim, as principais dimensões reveladas nas categorias *a priori* deste trabalho são: totalidade/fragmentação, teoria/prática, autonomia/dependência, criticidade/alienação, subjetividade/objetividade, contradição/mediação.

Totalidade/Fragmentação: a totalidade, em uma concepção DHE, é entendida enquanto uma totalidade incompleta, aproximada e imprecisa, formando um todo porque existe uma dinâmica comum. É uma totalidade que mostra rachaduras, por onde sempre pode entrar a antidinâmica da mudança.

A totalidade não possui apenas a dinâmica circular, que é sempre a mesma e lhe permitiria recuperar-se eternamente. Ao contrário, a dinâmica é feita de dinâmicas contrárias, feita de convergências e divergências. Sobrepondo-se as convergências, a totalidade continua; do contrário, teremos outra totalidade (DEMO, 2000, p. 108).

Teoria/Prática: muitas vezes, reduz-se o conceito de prática às ações que as pessoas realizam. Mas, quando entendida no seu sentido profundo, não composto simplesmente de atividades frias, mensuráveis e quantificáveis, a prática é uma maneira de viver na história. E as pessoas vivem na história desde sua cotidianidade, com toda a sua subjetividade, indo além das ações para incluir pensamentos, intuições, credos, sonhos, esperanças, desejos, etc. Ademais, tudo o que se faz tem, para cada um, um determinado sentido, uma justificativa, uma explicação, uma orientação, uma razão de ser.

Formalizar a prática (mesmo que sendo imprescindível) na DHE é uma intervenção estranha, tendo em vista a realidade dinâmica. Para se analisar melhor o que está parado, essa realidade dinâmica se esfria no recorte. Segundo Demo (2000), um equívoco comum é confundir nossos artifícios mentais analíticos com a própria realidade, supondo que esta seja comandada por aqueles.

Na prática, porém, ainda que a linguagem seja o meio de nossa comunicação, é feita de dinâmicas sempre também intangíveis, segundos sentidos, silêncios, ensurdecidores, em trama infinita de interpretações, nas quais tanto somos entendidos pelo outro que nos escuta, bem como igualmente desconstruídos e reconstruídos. Se tudo fosse assim tão lógico, nossos conceitos seriam unívocos e irreprensivelmente universais. É o que menos são. (DEMO, 2000, p.. 108)

Portanto, a teoria necessita de prática e vice-versa, embora cada uma tenha a sua lógica, e a prática é uma das possibilidades da teoria, pois uma mesma teoria pode ser o embasamento de diversas práticas. A prática “é sempre uma opção da teoria que está por trás” (DEMO, 1995, p.101). Isso remete à sua concretude, ao fato de ser um conjunto de determinadas escolhas sociais, e não outras. Toda prática está mergulhada em certa ideologia, pois se realiza dentro de uma opção política realizada na concretude histórica, que lida com estruturas de poder. Desse modo, não existe uma prática verdadeira.

Autonomia/Dependência: A DHE tenta apanhar a dimensão intrinsecamente dinâmica da realidade objetiva e subjetiva visualizando o ser humano limitado (dependente), mas capaz de reagir. Por ser limitado, o sujeito não tem poder de inventar toda e qualquer reação, mas sim as reações limitadas; entretanto, o sujeito sabe e é capaz de fazer dos limites, desafios, bem como perceber que os desafios não desfazem limites.

Críticidade/Alienação: não podemos imaginar o sujeito totalmente consciente, racional e clarividente, até porque em grande parte ele faz história de modo inconsciente, levado por razões que a razão desconhece, realizando o contrário do que planeja fazer, acertando sem querer, em por vezes, conquistando também o que bem queria que ocorresse (DEMO, 2000). Mesmo assim, a coerência da crítica está na autocrítica, pois não é possível, por lógica e por justiça, criticar sem apresentar-se como criticável. Depois, a crítica se completa na contraproposta, de cunho prático também. “Não é sustentável a mera crítica, destrutiva, virulenta, sem compromisso com alguma construção concreta, que, por sinal, será também criticável” (DEMO, 1995, p.127).

Subjetividade/Objetividade: Como dito anteriormente, consideram-se condições objetivas aquelas dadas externamente ao homem, ou dadas sem sua opção própria e condições subjetivas aquelas dependentes da opção humana, a capacidade de construir a história em parte, no contexto das condições objetivas.

Para Demo (2000), não é possível separar a subjetividade da objetividade, pois o componente subjetivo está presente na vivência da prática histórica, no esforço por sua compreensão teórica e na disposição transformadora e criadora. Nesse contexto, a subjetividade se converte em um dado objetivo da realidade histórico-social, e constitui um fator ativo, transformador (e recriador) das situações objetivas.

Assim, nossa subjetividade, como fator vivo da transformação histórica, não significa somente o espaço para a negociação de interpretações e sentidos que sustentam a realidade, mas, fundamentalmente, o espaço para uma nova ética, para a afirmação de novos valores e novos sentidos, que devem se expressar em uma forma de pensar e de viver, individualmente e em sociedade, portanto, permitir a nós mesmos transformar a realidade existente e criar uma nova realidade.

Contradição/Mediação: a categoria essencial para a DHE é a contradição, tendo em vista que para haver diálogo é fundamental que haja a polarização de interesses contrários. A contradição se apresenta na realidade objetiva como uma interação entre aspectos opostos – interiores/exteriores, essenciais/não essenciais, fundamentais/não fundamentais, principais/acessórias.

É fundamental entender que a qualidade política somente é realizável na unidade de contrários. Muitas vezes fazemos de processos participativos a ideia apressada de consensos fáceis e duradouros. Muito pelo contrário, toda comunidade histórica, desde que viva, produtiva, aproxima-se mais da imagem de um caldeirão, onde as coisas fervem. Há choques de interesse, há desgaste no tempo, há luta e labuta (DEMO, 1995, p. 99)

Portanto, toda relação implica em algum nível de manipulação, assim como toda proposta de verdade, quanto mais ostensiva, mais tende a ser questionável.

2.3 PROCESSOS DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: QUADRO TEÓRICO E SUPERAÇÃO NOS FUNDAMENTOS ADOTADOS NA DELIMITAÇÃO DAS CATEGORIAS

Para tornar a análise mais objetiva e minimizar o caráter subjetivo, foram definidas categorias a *posteriori* de processo e resultado como balizadores que auxiliassem na separação dos diferentes temas abordados nessa pesquisa. Os temas identificados e analisados foram: Políticas Públicas de Turismo; Desenvolvimento Sustentável; e Governo e Sociedade. A categoria Políticas Públicas de Turismo foi tratada com a contribuição de Solha, Hall, Villar, Zapata,

Beni e Cury, Paiva, Beni, Paz e Moesch. Quanto ao estudo do Desenvolvimento Sustentável em suas várias dimensões Sachs, Pires, Moesch, Beni, Lemos e Batista, Gastal, Araújo e Bittencourt César. E Baquero, Beni, Bordenave e Manzini-Covre sobre Governo e Sociedade, estabelecendo relações entre cidadania, mobilização e participação.

2.3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO

No capítulo I, foram apresentados três conceitos de política pública de turismo: Beni (2003), Cruz (2000), Goeldner, Ritchie e McIntosh (2002). Com esses conceitos, foi possível verificar que esse debate sobre política pública de turismo no Brasil se apresenta historicamente de forma vertical, excluindo o público, já que o compartilhamento de decisões é pressuposto de um planejamento participativo e as decisões são tomadas exclusivamente pelo poder público.

Para Solha (2006), as preocupações em estabelecer políticas para o turismo só aparecem quando este adquire importância econômica ou quando começa a causar transtornos sociais, ambientais ou econômicos. Antes disso, o planejamento caracteriza-se pela espontaneidade, com pouco ou nenhum controle de seu desenvolvimento, obedecendo apenas à lei do mercado. Assim, o planejamento turístico deve ser, como Gertz (1987 *apud* HALL, 2001, p.34) ressaltou, “um processo baseado em pesquisa e avaliação, que busca otimizar o potencial de contribuição do turismo ao bem-estar humano e à qualidade do meio ambiente”.

O planejamento serve para auxiliar a determinar quem perde ou ganha no processo de desenvolvimento turístico, além de ajudar a contribuir para formas mais sustentáveis de turismo nas quais se vê o equilíbrio das metas econômicas, ambientais e sociais e que geram resultados mais justos às partes interessadas, o que significa não apenas os incorporadores, o setor turístico e o turista, mas também a comunidade maior cujo destino está sendo consumido. Mas fundamentalmente, o planejamento turístico deve tratar da criação de locais sustentáveis. (HALL, 2001, p.35)

Nesse sentido, apresenta-se a seguir as categorias planejamento, desenvolvimento territorial endógeno, região, turística, *cluster* e redes de cooperação que possibilitaram a visão analítica dos documentos e das entrevistas de forma a apreender os seguintes indicadores: planos; programas; projetos; financiamento; transparência política; liderança e indução de práticas de planejamento participativo; formalidade para gastos de dinheiro público; relações

com parceiros; estímulo a participação; metodologias de participação; gestão participativa; respeito às autorias; inclusão atores; compromisso com o futuro da região; construção de redes de cooperação; governança local (fóruns).

Para Hall (2001), o que a maioria das pessoas entende de planejamento turístico, em termos de uso do solo, são resultados de decisões de planejamento e políticas tomadas em uma escala internacional e supranacional. Deve-se, contudo, observar que o relacionamento não ocorre apenas de cima para baixo. Ao invés disso, há um fluxo de informações, influências e desejo de afetar os resultados entre as partes interessadas da esfera local para a global.

Já o Estado tem determinadas funções em relação ao turismo que Villar (2009) define como sendo três: de planejamento, regulação e investimento. A função de planejamento incide sobre o planejamento urbano e territorial e a organização e regulação do uso do solo, atribuindo ao espaço determinadas características para facilitar e estimular a prática do turismo¹²⁴.

Outra função do Estado é a de regulador, podendo se aplicar nos aspectos de fornecimento de segurança, vigilância sanitária da atividade, migração e alfândega. Além disso, no caso das empresas turísticas, o Estado pode regular os serviços prestados através do “poder de polícia”, concedendo habilitações, realizando inspeções nos estabelecimentos, regulando e controlando a área fiscal e de trabalho¹²⁵. Enquanto investidor da atividade turística, compete ao Estado promover os destinos turísticos e desenvolver a infraestrutura¹²⁶, provimento de energia, saneamento básico e saúde. Todas essas funções se cumprem a partir de políticas que o Estado implementa.

Em razão do turismo ser uma atividade complexa e dinâmica, ele é atravessado e interconectado por uma grande quantidade de políticas públicas que o afetam, como, por exemplo: políticas de transporte, infraestrutura, comunicações, migratórias, sanitárias, trabalhistas, econômicas, ambientais e culturais. Esse primeiro grupo de políticas se orientam a objetivos gerais diferentes e que podem ser aplicados a outras realidades do cotidiano, muitas vezes distantes do turismo.

¹²⁴Segundo Villar (2009, p.53), “Se trata de definir las áreas protegidas, la instalación de la planta turística, etcétera.” Além disso, tem sido incorporado o planejamento estratégico, direcionado ao turismo, ou incorporando ele a um planejamento maior, como políticas relacionadas ao desenvolvimento da cidade, por exemplo.

¹²⁵Essa regulação do Estado também se aplica ao uso de recursos naturais, áreas protegidas e sítios de patrimônio histórico e cultural para a atividade turística.

¹²⁶Obras públicas, urbanas e regionais ligadas ao transporte, como aeroportos, portos, investimentos e comunicação (como telefonia e internet).

Entretanto, essas políticas podem impactar positivamente ou negativamente o turismo. Para Villar (2009), essa variedade de políticas que auxiliam o turismo, diz-nos também sobre a vulnerabilidade que o turismo tem frente a determinadas ações humanas, entre as quais se destacam a elaboração e a implementação de políticas públicas.

Além disso, existem as políticas próprias para o turismo que mostram a relevância da atividade para o desenvolvimento sustentável e cooperativo das comunidades, resumidas em: políticas orientadas à sustentabilidade dos centros turísticos, como: ambiental, econômica, sociocultural e política; políticas orientadas a competitividade dos centros turísticos; políticas para a promoção e a gestão dos destinos; e políticas de qualidade do turismo relacionadas aos serviços oferecidos.

As principais funções da política de turismo seriam: definir os termos em que as operações turísticas devem funcionar, determinando o produto, a imagem e o tipo de turista desejado; facilitar a discussão e o consenso a respeito dos objetivos a serem atingidos pelo setor; proteger os direitos da sociedade quanto ao uso do território e da cultura local; e, por fim, permitir as interfaces com outros setores. Portanto, a política de turismo deve funcionar tanto no estímulo quanto no controle direto do desenvolvimento do turismo, bem como deve preocupar-se com a proteção dos interesses da sociedade.

Essas políticas determinam as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado; facilitam o planejamento das empresas do setor quanto aos empreendimentos e às atividades mais suscetíveis que devam receber o apoio estatal; fornecem uma estrutura na qual são tomadas as decisões coletivas e individuais que afetam diretamente o desenvolvimento turístico e as atividades diárias dentro de uma destinação, e normatizam as atividades e a atuação dos profissionais envolvidos.

Um importante foco do planejamento do turismo no Brasil e, disposto no PRT, é o desenvolvimento territorial endógeno. É um modelo de desenvolvimento implementado, primeiramente, em localidades da região sul da Europa, em resposta ao esgotado do modelo de desenvolvimento exógeno entre os anos 1960 e 1970. Trata-se de uma estratégia e um processo intencional dos atores e das pessoas de um determinado território, para, a partir de seus ativos, de suas potencialidades e vocações, construir um projeto de desenvolvimento com mais participação social, mais equidade e sustentabilidade.

Para Zapata (2007), o conceito de desenvolvimento territorial endógeno se apoia na ideia de que as localidades, as regiões e os territórios dispõem de recursos econômicos, humanos, institucionais, ambientais e culturais, além de uma base econômica não suficientemente explorada, que constituiria o seu potencial de desenvolvimento.

O modelo territorial endógeno busca construir um modelo de desenvolvimento com mais participação, protagonismo dos cidadãos e cidadãs, equidade social e sustentabilidade ambiental, a partir das vocações produtivas locais. É uma estratégia e um processo que busca estimular a solidariedade e um desenvolvimento mais integrado. Trata-se de um fenômeno humano, portanto, não padronizado. Envolve os valores e os comportamentos dos participantes. Suscita práticas imaginativas, atitudes inovadoras e espírito empreendedor. (ZAPATA, 2007, p. 26)

Como abordagens de desenvolvimento territorial endógeno que permeiam todo planejamento estratégico de regiões turísticas, têm-se a regionalização turística e a *clusterização* da destinação. Essas abordagens apresentam complementaridades entre si e são capazes de incrementar o poder de atração da destinação, assim como os benefícios trazidos pela atividade turística aos municípios.

As interpretações filosóficas acerca da região, segundo Gomes (2005), partem das necessidades de um momento histórico, da relação entre a centralização do poder em um lugar e a extensão sobre uma área de grande diversidade social, cultural e espacial. Já para Haesbaert (1997), região é um determinado tipo de território, um recorte no espaço geográfico que manifesta sua diferenciação enquanto um território que é apropriado/controlado de uma maneira a um só tempo de uma forma concreta e simbólica, através da consolidação de uma identidade territorial.

A região turística pode ser um espaço equilibrado ou desequilibrado; ela pode se estabelecer de uma maneira autorreguladora ou não. A região turística é ligada a um equilíbrio de relações que vão além da própria região, e que podem ter um caráter nacional ou internacional com uma série de relações do sistema região no sistema nacional ou no sistema internacional:

Todo esse conjunto recompõe-se numa abordagem que, para ser válida, deve ser global e não deve reduzir-se apenas a um dos elementos concernidos, dos fluxos de inter-relações que interferem no interior do espaço e no tempo e que

evoluem continuamente em relação às modificações estruturais e funcionais, ligadas nesta dinâmica toda. (MOESCH, 2004, p. 182.)

Segundo Perroux *apud* Silva (2004), as regiões podem ser caracterizadas como região polarizada, região homogênea e região plano. As regiões são definidas como áreas de influência polarizada¹²⁷ por uma capital ou um lugar cultural, entendidas como áreas de mercado dos serviços públicos que existam na capital ou no lugar central. Já as regiões homogêneas compartilham traços característicos que se tornam o princípio do seu agrupamento (história, cultura, idioma, gestão administrativa). Por fim, as regiões plano são definidas segundo o critério de relacionamento com as fronteiras políticas ou administrativas, submetidas aos mesmos processo de tomada de decisão num planejamento comum.

A *clusterização*¹²⁸ da destinação é a estruturação das relações entre os envolvidos com a gestão dos processos de produção, comunicação, distribuição e consumo das experiências turísticas proporcionadas aos visitantes por meio da regionalização, constituindo-se como a base para a construção das multidestações¹²⁹ e de destinações múltiplas¹³⁰ e da competitividade e cooperatividade turística regional, que, segundo Beni (2006), são os principais tipos de relacionamentos mantidos pelas organizações *clusterizadas*.

Para Beni (2001, p.113) *cluster*¹³¹ é “um conjunto de atrativos com um destacado diferencial turístico, dotado de equipamentos e serviços de qualidade, com excelência gerencial, concentrado em um espaço geográfico delimitado”.

¹²⁷Para Beni e Cury (2012), um espaço polarizado é um conjunto de unidades ou de polos econômicos que mantém com um polo de ordem, imediatamente superior, mais trocas e ligações do que com outros polos da mesma ordem.

¹²⁸Muito além de uma ferramenta de *marketing*, a *clusterização*, possibilita, também, a estruturação dos municípios para um melhor aproveitamento dos benefícios, através da organização do setor, da internacionalização e diminuição de vazamentos de renda, bem como aumento de empregos e oportunidades de investimento.

¹²⁹O processo de formação de multidestações compreende o estabelecimento de parcerias entre destinações já existentes para a formação de circuitos, corredores, rotas e roteiros turísticos, sendo essencial à competitividade de qualquer destinação, pois reflete o estabelecimento de relações de competição e cooperação entre tais destinações, premissas de qualquer processo de *clusterização*. (BENI, 2006, p.125)

¹³⁰São a segunda forma de trabalhar a regionalização do espaço turístico. Tem em sua base o fato de que um mesmo espaço é capaz de oferecer uma série de produtos, ou destinações específicas, que atendam a diferentes segmentos da demanda turística.

¹³¹APL significa Arranjo Produtivo Local e é a expressão que vem substituindo o termo em inglês “cluster”. Ambos significam uma concentração local ou regional de atividades econômicas geralmente industriais, mas também agrícolas ou extrativas, formando cadeias produtivas em um determinado setor. A força econômica, a competitividade e a capacidade de geração de emprego e renda das APLs está justamente na sinergia decorrente das diferentes formas de integração entre empresas da APL. (ADEJ, 2013)

Portanto, os *clusters* se configuram como um trabalho coletivo no território e demarcam as conexões entre divisões do trabalho concorrentes e complementares.

Na constituição de *clusters*, parte-se do princípio que algumas regiões são reconhecidas como mais aptas para o exercício de determinadas produções, possuindo algumas zonas mais propícias para sediar atividades de nível global, tornando-se autênticos espaços de globalização. Essas áreas constituem os espaços de eleição global para certos produtos e é, por isso, que há uma tendência à agregação de atividades similares ou complementares sobre um mesmo lugar, criando verdadeiras especializações e acumulação de atividades semelhantes ou complementares em uma área.

A proximidade entre essas atividades semelhantes produz um efeito de vizinhança que pode facilitar a difusão de informações gerais e específicas não apenas ligadas aos processos, mas interessando também ao próprio funcionamento do mercado, o que representa uma importante vantagem comparativa.

O planejamento estratégico participativo em turismo, na forma de *clusterização*, pode ter como objetivo criar redes de cooperação como alternativa ao processo competitivo do mercado globalizado, imprimindo novos valores, nova cultura social e política, para alcançar a sustentabilidade, tendo em vista que “[...] as redes contemporâneas rompem com a antiga concepção de região, baseada em limites rígidos bloqueadores das necessidades e inevitáveis transformações” (BENI; CURY, 2012, p.487).

Por isso, segundo Moesch (2012), é fundamental inventariar a informação acumulada de um território, isto é, aquela que se refere à história, a partir da aplicação de políticas e estratégias desenvolvidas no território pela administração pública e pelos empreendedores, empresários e a comunidade, pois são estes atores que constroem a memória informacional do território e podem deter um qualificado capital social.

Como hoje aumenta a repartição do trabalho no território, ao sabor das vocações técnicas e normativas das regiões, cresce também a necessidade de unir o trabalho segmentado. É a cooperação que une as etapas do trabalho e, assim, entretece círculos no território.

Pensamos que a rede é uma perspectiva analítica que responde de maneira mais adequada à questão da comunidade nos estudos urbanos do que a ênfase tradicional no bairro. Uma análise da comunidade fundada sobre a rede toma como ponto de partida a pesquisa de relações sociais e de fluxo de recursos. É só neste momento que se estuda a distribuição no espaço e os sentimentos de solidariedade associados às relações observadas. Este enfoque libera em grande parte o estudo da comunidade e de seus vínculos espaciais e normativos. Ele torna possível a descoberta de comunidades fundadas sobre redes e que não se prendem nem a um bairro particular nem a sentimentos de solidariedade (WELLMAN; LEIGHTON, 1981 *apud* BENI; CURY, 2012, p. 495).

Rede pode ser definida como um conjunto de pontos interligados que tomam uma determinada forma de organização, estabelecendo uma dinâmica que favoreça a integração entre pessoas ou instituições em torno de objetivos específicos. Ou seja, Rede é um modo de articulação, constituído de elementos autônomos que, de forma horizontal, cooperam entre si, possibilitando o trabalho conjunto e organizado de diferentes indivíduos. No contexto do turismo, segundo o Módulo Operacional de Formação de Redes do PRT (2007), redes são iniciativas voltadas para o desenvolvimento da cultura associativa e participativa, muitas vezes já existentes nas comunidades, embora nem sempre percebida.

A tendência é que as cidades e regiões se estruturam por meio de redes de solidariedade para negociar com as empresas internacionalizadas, buscando o bem-estar comum, com o qual se enfatiza a necessidade de estabelecer uma relação dinâmica entre o local e o global. Com a cooperação intermunicipal e o objetivo de incrementar as funções econômicas e territoriais de uma cidade, cria-se uma sinergia na qual as cidades relativamente similares podem cooperar entre si para ampliar suas responsabilidades de organização em rede. Nesse sentido, Beni e Cury (2012) esclarecem que três fatos devem ser evidenciados nas redes: 1. os tipos de cidades que a região encerra; 2. as zonas de influência das cidades grandes e das cidades médias (que constituem os dois primeiros escalões dessa hierarquia); e o 3. conhecimento dos limites da rede e da imbricação das sub-regiões no interior de seu domínio.

Para que a rede seja estruturada, contudo, é importante que cada município que faça parte desse conjunto esteja fortalecido socioculturalmente para que possa participar de forma mais consciente do planejamento regional, para que possa crescer economicamente e contribuir para o crescimento dos outros municípios e da região como um todo. Nesse sentido, Vaz (2006) orienta que as ações do poder público devem se dar no sentido de gerir o desenvolvimento das cidades/regiões,

aprofundando as relações público-privadas, incrementando as possibilidades econômicas e a reestruturação urbana local e oferecendo estímulos e incentivos fiscais que visem a investimentos no turismo recreacional.

[...] o envolvimento em redes, podem ou não facilitar a promoção do sistema produtivo local. Tão estruturado na base de pequenas empresas, o sistema pode ser caracterizado por uma produção tradicional e não consegue reagir, apesar dos esforços, a maior exposição à abertura ao exterior que forçosamente também acarreta as duras condições da competição internacional. (VAZ, 2006. p. 112)

A cooperação entre os municípios que compõem uma região de planejamento turístico integrado ainda é problemática no Brasil, principalmente pela competição política comum a concepção política brasileira. O desafio do desenvolvimento é um processo de partilha de conhecimento pelos diferentes agentes econômicos, em que cada um pode ter um papel ativo, muitos estariam aptos a aprender com a experiência dos outros, partilhando as decisões tomadas para o desenvolvimento das políticas econômicas que as envolvem.

[...] uma das sérias dificuldades de exequibilidade das políticas de desenvolvimento é a coordenação das ações e a gestão dos múltiplos interesses dos agentes econômicos envolvidos. Neste caso, o *gap* entre os níveis de competição local, nacional e internacional, gerou ineficiência nos resultados esperados que não conseguiram ser superados por uma coordenação de ações políticas. (VAZ, 2006, p.128)

Para Paiva (2002), o espaço necessário para o desenvolvimento de habilidades gerenciais é cronicamente restrito em sociedades em que vige a concentração da propriedade. Isso ocorre porque não há aprendizado efetivo sem o exercício do aprendizado. Ou seja, não há o exercício objetivo da função empresarial fora do mercado. Sendo assim, para o acesso do maior número de pessoas ao “empreendedorismo”, é necessário o acesso ao maior número possível de pessoas a tomadas de decisão de corte empresarial. “Incentivar o ‘empreendedorismo’ é incentivar a distribuição da propriedade.” (PAIVA, 2002, p.260)

No quadro de desenvolvimento endógeno, o papel do Estado está ligado à construção de um ambiente de apoio preocupado com a construção de uma rede de negócios integrada e sustentável, que proporcione um serviço turístico de qualidade e apontando para um aumento constante do valor turístico¹³². (tradução nossa)

¹³²En el cuadro del desarrollo endógeno, la función del Estado está vinculada a la construcción del entorno de apoyo preocupado por la construcción de un entramado empresarial integrado y

Pode-se dizer que o planejamento no Brasil é usado como forma de manutenção do modelo hegemônico internacional, em que o setor empresarial, muitas vezes, não está preocupado com o projeto nacional, nem com a educação da população em geral e, menos ainda, com o meio ambiente. Não se pode deixar de relacionar tal questão ao processo de transformação política no Brasil ou a seus diferentes momentos que compreendem o autoritarismo, a transição democrática, a democratização e a governabilidade.

Nessa perspectiva, a concepção de turismo transposta pelo PRT, segundo as bases do planejamento e o papel dos atores envolvidos, traduz-se em uma hierarquização das atividades, seguindo a Teoria Geral dos Sistemas, por um lado, trabalhando as unidades regionais com base em Sessa (polo, sistema regional, região turística) como representação do espaço turístico, e, por outro lado, aporta-se na análise estrutural de Beni, na qual os elementos se apresentam ordenados e inter-relacionados de forma dinâmica interagindo com os outros elementos não havendo a separação da causa e do efeito. Portanto, apesar da proposta de um planejamento participativo através da construção de redes, a própria delegação das atribuições apresenta uma imposição de cima para baixo.

Por meio do PRT, nos últimos anos, foram criados vários conselhos e fóruns no Brasil que carecem de eficácia por serem seus integrantes designados por quem está no poder, limitando a autonomia da decisão dos rumos do planejamento turístico. Contudo, o estabelecimento de perdedores e ganhadores no processo de planejamento, conforme ressaltado por Hall (2001), por si só, já apresenta uma contradição, pois se a substituição tem a pretensão da harmonia não haveria perdedores. Para Baquero (2006), trata-se de fachadas de legitimidade das ações que, a grande maioria da população fica excluída.

O planejamento (ou o planificador) jamais é ou será neutro – pode ser positivista, mas não neutro. Aliás um estrategista, que tem no detalhe uma ferramenta de trabalho, privilegia, sobremaneira, a posição, o posicionar-se. Para trabalhar com conflitos de interesses sobre o uso de recursos, portanto, serão, necessários negociações e estabelecimento de compromissos. O balanço de custo-benefício nas decisões deve ser exercitado por todos os envolvidos no processo (MOESCH, 2012, p. 209).

Portanto, a principal questão em relação ao planejamento regional brasileiro está na construção de valores comuns nas comunidades que venham ao encontro do combate da exclusão social, construam a história e permitam que a identidade local seja reconquistada oferecendo às pessoas a formação necessária para que percebam o quanto podem contribuir para o seu próprio bem-estar da sua comunidade.

A construção do desenvolvimento territorial busca contribuir, também, para uma nova forma de gestão pública, a partir dos municípios/microrregiões, pela presença da nova figura do gestor social contrapondo-se à figura tradicional de prefeitos clientelistas e centralizadores. Esse novo gestor também deve ser um animador/facilitador do desenvolvimento do território, ampliando os espaços de participação social (ZAPATA, 2007, p. 26).

O componente histórico dos locais é, em muitos casos, um instrumento sedimentado e transmissor de conhecimentos acumulados. Os costumes, as formas associativas, as estruturas institucionais, a tradição do ensino geram e transmitem conhecimento, sendo, simultaneamente, condicionantes dos comportamentos receptivos. Em outros casos, é a intervenção pública que se transforma por colocar em prática mecanismos que substituam a falta de um processo de aprendizagem que deveria ter tido lugar ao longo da história dos locais.

2.3.2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Os primeiros estudos e manifestações sobre a sustentabilidade foram iniciados nas décadas de 1960 e 1970 e estavam voltados apenas a dimensão ambiental. Segundo Montibeller-Filho (2001), a questão ambiental passou a ser objeto de maior discussão nos campos acadêmico e político-institucional nesse período, em razão, principalmente das grandes alterações que o ser humano provocou no ambiente, como as mudanças climáticas, e discussões acerca da finitude dos recursos do planeta Terra.

A Conferência de Estocolmo de 1972, promovida pelo programa ambiental da ONU (o UNEP), foi um marco no princípio da discussão quanto à degradação ambiental, às desigualdades socioeconômicas, e à necessidade de alternativas ao modelo de desenvolvimento vigente na época, culminando na proposição do

Ecodesenvolvimento¹³³. Esse conceito foi a gênese do que viria a ser a proposta de Desenvolvimento Sustentável, sintetizada posteriormente pelo Relatório da Comissão Brundtland de 1987, em uma versão politicamente mais abrangente.

O conceito formulado pela Comissão Brundtland no documento intitulado “Nosso Futuro Comum” traz a definição oficial de desenvolvimento sustentável adotado por muitas instituições, inclusive pela OMT (1980, 1989, 1995, 2001, 2003, 2005): “desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”¹³⁴ (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p.46).

Até então, o debate estava colocado de uma forma em que existiam opostos polares: os desenvolvimentistas e os ambientalistas¹³⁵. Esse conceito de desenvolvimento sustentável conseguiu unir estes dois campos, partindo do pressuposto que desenvolvimento e conservação ambiental podem ocorrer juntos.

Eventos importantes ocorreram posteriormente, como a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92 ou ECO-92)¹³⁶, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Johannesburgo, ou Rio+10 em 2002¹³⁷, a 15ª Conferência das Partes da Convenção Quadro sobre Mudança do

¹³³Esse conceito formulado por Maurice Strong, diretor do UNEP, seria um desenvolvimento “em níveis local e regional [...] consistentes com os potenciais da área envolvida, dando-se atenção ao uso adequado e racional dos recursos naturais e à aplicação de estilos tecnológicos” (UNEP, 1975 *apud* NOBRE; AMAZONAS, 2002, p 35).

¹³⁴Em relação à responsabilidade com as gerações futuras e o gerenciamento do impacto ambiental, Sen (2004) aponta que a noção de desenvolvimento sustentável não deveria estar tão voltada para o objetivo de suprir às “necessidades” das gerações futuras, mas sim estar ligada à ideia da garantia e ampliação das liberdades intra e intergeracional, em uma busca pela equidade.

¹³⁵NOBRE e AMAZONAS (2002, p. 08) apontam que: “a noção de desenvolvimento sustentável só conseguiu se tornar pervasiva e universalmente aceita, [...], porque conseguiu reunir sob si posições teóricas e políticas contraditórias e até mesmo opostas”. Por esse ponto de vista, pode-se dizer que o conceito de Desenvolvimento Sustentável tem sua origem, fundamentalmente, na conciliação dos, então contrapostos, desenvolvimento econômico e conservação ambiental, buscando o que seria um “desenvolvimento”, porém “sustentável”.

¹³⁶O conceito de Desenvolvimento Sustentável foi revisto na ECO-92: “Trata-se agora de uma disputa em instituições determinadas, com regras e limitações de poder bem-definidas” (NOBRE; AMAZONAS, 2002, p.69). Convergindo a essas instituições, com poder de decisão sobre a implementação de programas ambientais, o debate público em torno da sustentabilidade. Como consequência dessa vitória política dos países do norte, a questão ambiental foi relegada a um segundo plano frente às outras questões políticas da época, como a guerra do golfo, a reestruturação dos países do bloco socialista, entre outros. Segundo NOBRE e AMAZONAS (2002, p.64), nessa oportunidade, a discussão sobre Desenvolvimento Sustentável perde o seu caráter “totalizante” se operou uma “fragmentação” da problemática ambiental, em que as negociações que avançam eram “globais”, mas diziam respeito a problemas específicos.

¹³⁷Em 2002, foi realizada na África do Sul a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, também chamada Cúpula de Johannesburgo ou Rio+10. Este evento teve como objetivo estabelecer um plano de implementação que acelerasse e fortalecesse a aplicação dos princípios aprovados na

Clima em Copenhagen (2009)¹³⁸, a 16ª Conferência das Partes da Convenção Quadro sobre Mudança do Clima em 2010¹³⁹ e, mais recentemente, em 2012, a Rio+20¹⁴⁰.

Vale destacar que na Rio-92 também foi elaborado um documento propositivo fundamental, a Agenda 21, que apresenta, como um dos principais fundamentos da sustentabilidade, o fortalecimento da democracia e da cidadania, através da participação dos indivíduos no processo de desenvolvimento, combinando ideais de ética, justiça, participação, democracia e satisfação de necessidades, reforçando que, antes de se reduzir a questão ambiental a argumentos técnicos, deve-se consolidar alianças entre os diversos grupos sociais responsáveis pela consolidação das transformações necessárias¹⁴¹.

Rio-92. No documento *"Report on the World Summit on Sustainable Development"*, resultante do WSSD (*World Summit on Sustainable Development*), o turismo é citado como instrumento no auxílio do desenvolvimento sustentável, tendo o item 43 inteiramente dedicado ao tema.

¹³⁸Em 2009, foi realizada em Copenhagen, na Dinamarca, a 15ª Conferência das Partes da Convenção Quadro sobre Mudança do Clima, a denominada "COP-15", retificando um documento denominado protocolo "Pós-Quioto".

¹³⁹Em 2010, representantes de 194 países se reuniram em Cancún, México, para a 16ª Conferência das Partes da Convenção Quadro sobre Mudança do Clima, com o objetivo de debater as medidas de combate às alterações climáticas. Foi reafirmado nesse evento o limite de 2º C no aumento da temperatura global até o fim do século. Porém, não foram determinadas ações concretas para o alcance dessa meta. Assim, as medidas aprovadas, embora sem apresentar o potencial necessário para resolver a questão das mudanças climáticas, revelaram-se importantes para fins de manter abertas as negociações multilaterais, possibilitando um futuro acordo com valor vinculante às partes. Foram ainda aprovadas medidas específicas, como a criação do denominado "Fundo Verde", consistente no financiamento para mitigação, adaptação e compensações pela redução de desmatamento.

¹⁴⁰Ao contrário dos eventos anteriores, fundamentalmente voltados a questões ambientais, a Rio+20, realizada no Rio de Janeiro, em 2012, ampliou o debate acerca da sustentabilidade, apresentando discussões em que trouxeram as dimensões econômica, social e política como questões centrais para a sobrevivência das nações. Contando com a participação de chefes de estado de cento e noventa nações que propuseram mudanças, sobretudo, no modo como estão sendo usados os recursos naturais do planeta. Esse evento inovou, também, pelo espaço concedido a sociedade civil com a Cúpula dos Povos e o registro de um Documento denominado: "O Futuro que Queremos".

¹⁴¹Dentre alguns dos focos discriminados na Agenda 21, pode-se destacar: cooperação internacional; combate à pobreza; mudança dos padrões de consumo; habitação adequada; integração entre meio ambiente e desenvolvimento na tomada de decisões; proteção da atmosfera; abordagem integrada do planejamento e do gerenciamento dos recursos terrestres; combate ao desflorestamento; manejo de ecossistemas frágeis: a luta contra a desertificação e a seca; promoção do desenvolvimento rural e agrícola sustentável; conservação da diversidade biológica; manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos e questões relacionadas com os esgotos; fortalecimento do papel das organizações não governamentais: parceiros para um desenvolvimento sustentável; iniciativas das autoridades locais em apoio à agenda 21; a comunidade científica e tecnológica; fortalecimento do papel dos agricultores; transferência de tecnologia ambientalmente saudável, cooperação e fortalecimento institucional; a ciência para o desenvolvimento sustentável; promoção do ensino, da conscientização e do treinamento.

[...] o desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento. (FURTADO *apud* VEIGA, p.82)

O turismo, como uma necessidade humana e como fator de qualidade de vida, participa do desenvolvimento e, por isso, tem um papel a cumprir na biosfera da qual se utiliza. Nesse sentido, órgãos da ONU como a OMT, a UNEP, a World Travel & Tourism Council (WTTC) e a Earth Council têm avançado nas discussões sobre a sustentabilidade em publicações relacionando a Agenda 21 ao turismo, como a “*Agenda 21 for the Travel and Tourism Industry*” (1996)¹⁴², que define o desenvolvimento do turismo sustentável do seguinte modo:

Produtos de turismo sustentável são produtos que são operados em harmonia com o ambiente comunidade e culturas locais, de modo que esses sejam beneficiários permanentes e não vítimas do desenvolvimento turístico (OMT; WTTC; EARTH COUNCIL, 1996)

Com atuação no campo específico do turismo, trabalhando para o desenvolvimento de um turismo em bases sustentáveis, temos organizações internacionais como Tourism Concern (entidade independente do Reino Unido); The International Ecotourism Society; e redes como a Rede Europeia para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável (Ecotrans). No Brasil, as principais entidades que defendem a sustentabilidade no turismo são: o Instituto de Hospitalidade (que atua desde 1990), a EcoBrasil e a Associação Brasileira de Ecoturismo e Turismo de Aventura (Abeta).

Pires (2012) acredita que os princípios da sustentabilidade aplicados ao desenvolvimento do turismo se referem basicamente às dimensões ambiental, econômica e sociocultural, tornando-se imperativo que se estabeleça um equilíbrio adequado entre essas três dimensões no longo prazo de modo a:

[...] otimizar, porém não maximizar a utilização dos recursos ambientais que constituem um elemento fundamental no desenvolvimento do turismo, mantendo os processos ecológicos essenciais e ajudando a conservar o patrimônio natural e a biodiversidade. Respeitar a autenticidade sociocultural das comunidades receptoras e conservar o seu patrimônio

¹⁴²Segundo Hughes (2002, p.67) desde 1979 a OMT trata do tema conservação ambiental e turismo. Entretanto, a partir da Agenda 21 e do Relatório Brundtland, é que se verifica uma convergência que leva à formulação do conceito de turismo sustentável.

construído, sua cultura e seus valores tradicionais. O turismo sustentável deve ainda contribuir para a aproximação intercultural entre turistas e anfitriões e para a tolerância recíproca. Viabilizar as operações econômicas de longo prazo que proporcionem benefícios socioeconômicos para todos os interessados, bem como a sua distribuição de forma justa. Viabilizar ainda o emprego estável e as possibilidades de geração de renda e serviços sociais às comunidades receptoras, contribuindo para a redução da pobreza (PIRES, 2012, p. 183).

Nesse trabalho, a sustentabilidade foi estudada a partir da perspectiva de Beni (2006) que organiza a sustentabilidade de forma mais abrangente em duas categorias maiores (dimensões-objetivo e dimensões-instrumento) e dentro de cada uma delas em temas específicos.

Segundo uma visão de turismo com foco no ser, as dimensões – objetivo da Sustentabilidade se traduzem nos benefícios culturais, ecológicos, sociais que o turismo pode desenvolver nas localidades e podem ser definidas em: ambiental (ecológica), social, sustentabilidade econômica, cultural e político-institucional. Já as dimensões instrumento da Sustentabilidade podem ser consideradas como a finalidade dos esforços de desenvolvimento, definidas como: mercadológica, espacial, financeira, política, administrativa, organizacional e jurídica.

Sendo assim, apresento a seguir as dimensões ambiental, social, econômica, cultural e político-institucional que possibilitaram a visão analítica dos documentos e das entrevistas de forma a apreender os seguintes indicadores: compromisso com a melhoria da qualidade de vida ambiental; educação e conscientização ambiental; gerenciamento dos impactos sobre o meio ambiente e o ciclo de vida de produtos e serviços; diversidade cultural; qualidade de vida das comunidades; geração de emprego e renda; e solidez e continuidade das parcerias e compromissos estabelecidos entre os diversos agentes.

O ambiente para o turismo pode ser compreendido, tanto como atrativo quanto elemento que sofre os impactos do uso dos atrativos, serviços e outras atividades relacionadas ao turismo. Nos dois casos, é central a preocupação com a capacidade de carga (níveis máximos de consumo e produção de resíduos) que uma comunidade pode possuir para a sua sustentação sem degradar o ecossistema da qual depende.

Pires (2012) divide os principais impactos do turismo ao meio ambiente da seguinte forma:

I – Impactos locais:

1. Esgotamento dos recursos naturais:

- a) Escassez e esgotamento dos recursos hídricos;
- b) Degradação dos recursos da terra;
- c) Pressão sobre os recursos locais;

2. Poluição do ambiente:

- a) Poluição do ar e sonora;
- b) Geração de resíduos sólidos e lixo orgânico;
- c) Esgoto e despejo líquidos;
- d) Poluição estética;

3. Impactos biofísicos nos ecossistemas naturais:

a) Impactos biofísicos decorrentes do desenvolvimento turístico (construções e obras de infraestrutura; desmatamento e ocupação insustentável da terra; instalação de marinas e atividades náuticas);

b) Impactos biofísicos decorrentes de atividades turísticas localizadas (pisoteio excessivo no solo e na vegetação, ancoragem e outras atividades marítimas e náuticas).

II – Impactos do turismo em âmbito global:

1. Na redução na diversidade biológica;
2. Na destruição da camada de ozônio;
3. Nas mudanças climáticas.

Entendendo que a sustentabilidade deve responder não somente as questões de curto prazo, mas também se comprometer com a melhoria da qualidade ambiental para as futuras gerações, Sachs (1993) destaca que a sustentabilidade ambiental pode ser incrementada pelas seguintes medidas:

[...] intensificação do uso dos recursos potenciais com um mínimo de dano aos sistemas de sustentação da vida) para propósitos socialmente válidos; limitação no uso de combustíveis fósseis e de outros recursos e produtos facilmente esgotáveis ou ambientalmente prejudiciais, substituindo-os por recursos ou produtos renováveis e/ou abundantes e ambientalmente inofensivos; redução do volume de resíduos e de poluição, por meio da conservação e reciclagem de energia e recursos; autolimitação do consumo material pelos países ricos e pelas camadas sociais privilegiadas em todo

mundo; intensificação da pesquisa de tecnologias limpas e que utilizem de modo mais eficiente os recursos para a promoção do desenvolvimento urbano, rural e industrial; definição das regras para uma adequada proteção ambiental, concepção da máquina institucionais, bem como escolha do conjunto de instrumentos econômicos, legais e administrativos necessários para assegurar o cumprimento das regras. (SACHS, 1993, p. 25–26).

Sachs (2000) inclui, também, questões relacionadas à gestão integrada dos recursos naturais, como manejo sustentável dos recursos, preservação, reciclagem, reutilização, desperdício e a conservação dos recursos finitos, de modo que o desenvolvimento seja possível dentro de uma ética ambiental mais solidária com a natureza e com as gerações futuras.

Nessas ações, o turismo tem condições de contribuir principalmente por sua capacidade de aumentar a apreciação pública das áreas naturais, na melhoria do planejamento e da gestão ambiental; em medidas de regulamentação; como alternativa de emprego e renda as comunidades locais e na arrecadação gerada.

Entretanto, o que se vê, ainda, é uma atuação isolada por meio da certificação de empresas e hotéis pela minimização dos impactos no meio ambiente. Não que essas ações isoladas não sejam importantes, mas a melhoria na qualidade ambiental passa pelo uso dos espaços comuns por todos, como, por exemplo, na gestão ambiental dos lixões municipais, na educação ambiental da população e na coleta seletiva do lixo.

A sustentabilidade social, na visão de Sachs (1993), teria por objetivo construir uma civilização do “ser”, em que exista maior equidade na distribuição do “ter” e da renda, de modo a melhorar substancialmente os direitos e as condições de amplas massas da população, reduzindo a distância entre os padrões de vida abastados e não abastados.

Para Beni (2006), a contribuição do turismo para a sustentabilidade social pode ser assumida com a implementação de ações que promovam a satisfação contínua das necessidades básicas humanas, como: alimento, água, saúde, segurança, liberdade, emprego e recreação, fundamentada na melhoria da qualidade de vida das pessoas, principalmente das mais pobres. Já Moesch (2012) vai além e faz referência às mudanças sociais ocasionadas pelas políticas públicas e pelo planejamento estratégico em processos de caráter sistêmico e cooperativo na ordenação do turismo.

A dimensão social das políticas públicas de turismo, assim como as políticas sociais, são incentivadoras de cidadania por serem redistributivas em termos de renda e poder; e possibilitadora do manejo de bens simbólicos. Podem ser equalizadoras de oportunidades no sentido de instrumentar desiguais para que tenham chances históricas emancipatórias, não no sentido de doar a emancipação ao outro, mas de que possam se emancipar (MOESCH, 2012, p. 203).

Para Beni (2006), as principais diretrizes da sustentabilidade social são: influência na dinâmica da população; dinâmica do mercado de trabalho (compromisso com o trabalho e a ocupação nas atividades relacionadas ao turismo, resultando em um modelo incluyente e estável); capacitação para o turismo; educação; saúde; ordenamento territorial e habitação.

O turismo pode contribuir com a sustentabilidade social à medida que, ao se melhorar a oferta de equipamentos e produtos turísticos, ou mesmo os espaços de lazer da cidade, ampliam-se as oportunidades de expressão de cidadania com o incremento da qualidade de vida da comunidade receptora, o que cria um ambiente propício para o encontro, para a comunicação simples e informal cotidiana, bases do estabelecimento de laços de confiança e cooperação.

Nesse sentido, o esporte, o lazer, a cultura e o turismo devem ser tratados como direitos fundamentais, entendendo que o prazer e a felicidade não devem ser colocados em um patamar subalterno a outras necessidades fundamentais como a saúde, a educação e a habitação.

Essas práticas sociais não buscam o consumo passivo, substituto analgésico de outras carências. Ao contrário, resgatam o valor da urbanidade, da tradição, da vida pública de troca, do respeito e do conhecimento do outro a partir de políticas direcionadas ao cidadão, sujeito mais amplo que o pretendido pela terminologia mercadológica que o reduza. (MOESCH, 2012, p. 205)

Contudo, o grande desafio da dimensão social da sustentabilidade é a criação de uma organização comunitária para o planejamento turístico sustentável. Um processo lento de convencimento, no qual os líderes na realidade se transformam em reivindicadores. A dimensão social do turismo, sob os pilares da participação comunitária, da cooperação e da solidariedade abre possibilidades para um duplo processo educativo e, especificamente, veículo de educação pelo lazer, o qual pode contribuir na educação patrimonial.

Já a sustentabilidade cultural pode ser traduzida em um pensamento referente ao avanço, a um novo sentido para o progresso, no qual o avanço

econômico das sociedades, puro e isolado não é suficiente para melhorar de fato a vida da população: “Sustentar um padrão de vida não é a mesma coisa que sustentar o direito à liberdade das pessoas para terem ou salvaguardarem aquilo que valorizam e aquilo a que atribuem importância” (SEN, 2004, p. 17).

Para Sachs (1993, p.27), a sustentabilidade cultural diz respeito à

[...] busca das raízes endógenas dos modelos de modernização e dos sistemas rurais integrados de produção, privilegiando processos de mudança no seio da continuidade cultural e traduzindo o conceito normativo de ecodesenvolvimento em uma pluralidade de soluções particulares, que respeitem as especificidades de cada ecossistema, de cada cultura, de cada local.

No turismo, as discussões acerca da sustentabilidade cultural ocorrem principalmente em duas dimensões: a cultura entendida enquanto um dos componentes da oferta turística e do produto turístico; e os impactos do fluxo turístico e suas atividades sobre os processos culturais da população local. Beni (2006) apresenta como principais diretrizes da sustentabilidade cultural: a conservação da herança cultural (aculturação e transculturação); a conservação e uso do patrimônio histórico; os meios de interpretação e difusão cultural; e a manutenção da sustentabilidade cultural.

Infelizmente, dentre os impactos do fluxo turístico das localidades estão presentes a aculturação e a standardização dos destinos turísticos, que são fáceis de ocorrer em locais com baixo capital social e educação patrimonial local ruim ou mesmo inexistente. Gastal (2012) explica que a cultura, apreciada pelo turismo, ainda parece ser vista como algo que é sempre do outro (que fala sobre ela, que a escolhe, que a constrói) e não de todos, “nossa”, entendendo o turismo também como expressão cultural.

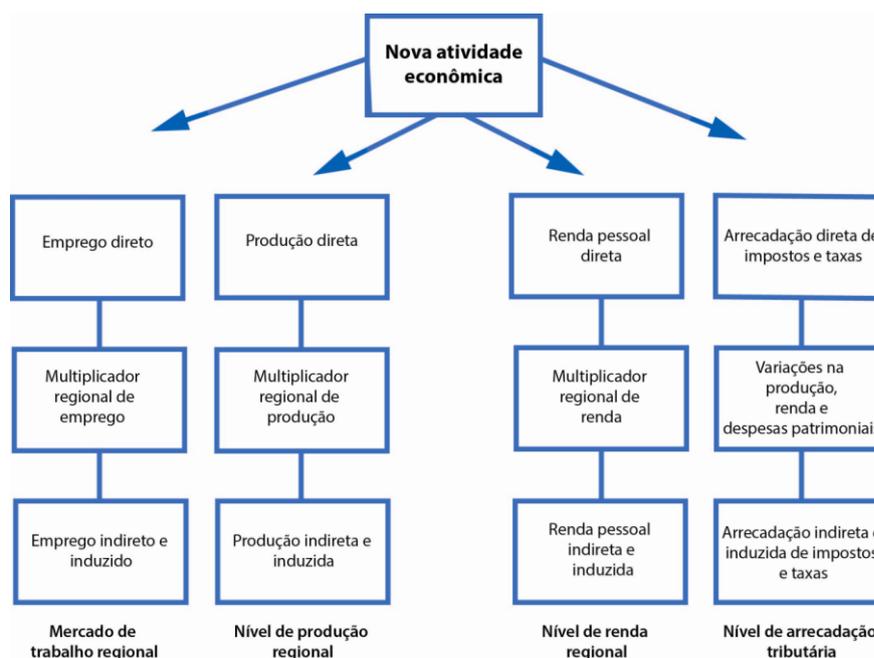
A sustentabilidade econômica diz respeito à equidade na distribuição dos benefícios advindos do desenvolvimento, devendo ser capaz, principalmente, de valorizar as iniciativas locais para construir cadeias produtivas de bens e serviços, de forma a privilegiar e ampliar as capacidades empresariais locais, no caso turismo, por exemplo, com a hospedagem, o consumo de insumos, a comercialização de produtos autóctones e a criação de empregos para a população local. Beni (2006) define como diretrizes da sustentabilidade econômica: a geração e distribuição de renda; a expansão da formação de capital; a melhoria do balanço de destino das receitas; e a geração de postos de trabalho.

Em uma perspectiva global, Sachs (1993) entende que a condição necessária para se alcançar a sustentabilidade econômica está na superação das dificuldades econômicas externas dos países em desenvolvimento, como: o ônus do serviço da dívida e do fluxo líquido de recursos financeiros dos países do Sul para os países do Norte, as relações adversas de troca, as barreiras protecionistas ainda existentes nos países industrializados e, finalmente, as limitações de acesso à ciência e à tecnologia.

Para Haddad (1999), os efeitos que as novas atividades econômicas, como o turismo, podem gerar em uma região podem ser descritos como Efeitos de Dispersão ou de Encadeamentos para Trás (dada a estrutura tecnológica da nova atividade, o turismo necessitaria de certas quantidades de insumos para produzir determinadas quantidades de produtos); e Efeitos de Dispersão ou de Encadeamentos para Frente (trata-se de beneficiamentos que podem ser realizados com os produtos da nova atividade econômica na própria economia da região, por meio de efeitos causados em atividades que utilizam esses produtos como insumos).

Esses efeitos são capazes de se multiplicar em diversas direções, no que se refere às múltiplas atividades econômicas, conforme representado no Esquema 2:

Esquema 2: Impactos Locais do Turismo



Fonte: Beni e Cury (2012, p. 228)

Por fim, a quinta dimensão da sustentabilidade e principal foco desse trabalho, é a dimensão político-institucional, traduzida, principalmente, na solidez e continuidade das parcerias e compromissos estabelecidos entre os diversos agentes, nos cuidados com os interesses coletivos e processos decisórios e com a capacidade institucional para normatizar e implementar os caminhos democraticamente escolhidos. Nesse aspecto, o papel fundamental da sustentabilidade político-institucional está na mediação entre os interesses da sociedade civil e os interesses do mercado.

A sustentabilidade político-institucional necessita de estruturas que realizem a mediação dos interesses, que façam escolhas e que implementem ações capazes de corresponder ao planejamento estabelecido.

Se tal constatação é importante para setores bem definidos e com situação facilmente reconhecida, ela é crucial para o setor do turismo, no qual a complexidade das ações e a interdependência dos setores requerem convergências e sintonias difíceis de serem construídas e implementadas. (BENI, 2006, p. 115)

O turismo lida com vários setores e passa por várias instâncias no governo, no mercado e entre os atores da sociedade civil. Não se pode planejar o turismo em uma cidade sem se levar em conta as diretrizes da região, do estado, do país e, ao mesmo tempo, as várias pastas envolvidas como: secretarias de turismo, meio ambiente, cultura, esporte e lazer, segurança, etc.

De um lado, pretende-se a harmonização com as novas tendências (nacionais e internacionais), ao mesmo tempo que, de outro, busca-se, mesmo que às vezes de maneira equivocada, o reconhecimento dos traços inerentes das várias regiões brasileiras, nas quais se efetuam distintos comportamentos sociais, políticos, econômicos e culturais, evidenciando a necessidade de políticas e ações específicas. (ARAÚJO; BITTENCOURT CÉSAR, 2012, p.258-259)

Portanto, o requisito de institucionalização não pode ser percebido somente pela dimensão das ações governamentais. Governos duram quatro anos e o principal objetivo da sustentabilidade político-institucional é a garantia da continuidade das ações e da participação dos atores, independente de mudanças e instabilidades políticas. Nesse processo, é fundamental a participação do primeiro, do segundo e do terceiro setores guiados por uma, pelo menos razoável, unidade operacional de propósitos.

Beni (2006) apresenta como diretrizes da sustentabilidade político-institucional os seguintes itens:

1. Marco normativo: a proteção dos interesses públicos em sintonia com a realidade e a sinalização de aperfeiçoamentos futuros possíveis, é claro, com avanços no processo democrático. Para isso, deve-se, principalmente, identificar as lacunas na operacionalização do marco regulatório; logo depois, propor mecanismos para o estabelecimento de regulamentos perante o poder público local, preferencialmente, com um amplo processo de consulta e participação; e, por fim, avaliar a margem de manobra sobre o estabelecimento de regras pelos órgãos existentes.

2. Planos e programas: a formulação das ações pode assumir diversas formas, sendo as mais comuns, os planos e os programas. Essas ações institucionais se expressam pelo planejamento, que devem ser participativas e transparentes. Nesse sentido, faz-se importante o estabelecimento de diagnósticos consistentes e eleição de objetivos para o estabelecimento de metas prioritárias; a identificação de bases de convencimento para cooperação intersetorial; a interação com outros setores; a adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação de ações com base em indicadores de sustentabilidade; e a interpretação qualitativa e quantitativa dos resultados e impactos, utilizando-os em um novo ciclo de planejamento.

3. Instrumentos de implementação de políticas: “não se faz política com intenção e discurso” (BENI, 2006, p.116). Apesar das promessas de desenvolvimento econômico das localidades por meio do turismo, a distribuição dos benefícios, além do equilíbrio com as outras dimensões (ambiental, cultural e social), o turismo depende do esforço político-institucional de implementação. Para isso, é importante a criação de mecanismos de envolvimento e participação dos setores de governo; o fortalecimento de instrumentos de controle e fiscalização capazes de coibir os desvios no planejamento do turismo; a consolidação de uma base orçamentária de investimentos no setor de turismo, com investimentos no primeiro, no segundo e no terceiro setor; e a criação e acompanhamento da execução orçamentária, de forma a dimensionar os avanços e os prejuízos.

O panorama político-institucional brasileiro de hoje se delineou a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, com a busca da substituição de um padrão autoritário de poder, por outro mais democrático e descentralizado,

reconhecendo o caráter complementar entre a democracia representativa e a democracia participativa. Este não é um projeto acabado, e requer esforços continuados para a sua consolidação, principalmente, em virtude do Brasil ser um país de dimensões continentais, em que pode ser identificada uma diversidade de regiões com níveis desiguais de desenvolvimento social e econômico, o que explica, ao menos em parte, as dificuldades em superar essas adversidades.

2.3.3 GOVERNO E SOCIEDADE

O Governo pode ser entendido como um dos elementos essenciais do Estado¹⁴³ institucionalizado, “a organização necessária para o exercício do poder político do Estado” (FILOMENO, 1997, p.83), surgindo, segundo Silva (2009), da necessidade do Estado ter um núcleo de poder, composto por órgãos que exerçam controle sobre as deliberações, sobre a legislação do território e, conseqüentemente, sobre o bem comum de sua sociedade.

No processo de intermediação dos interesses socioeconômicos, o Estado é resultado das contradições internas da sociedade, e se encontra em permanente conflito. É a instituição que está acima da sociedade civil e, ao mesmo tempo, faz parte dela, responsável por regular as ações e relações entre sociedade e mercado, e é constituído de poder, coerção e território (PEREIRA, 2001).

Já Sociedade Civil é o grupo de indivíduos organizados, localizados fora da burocracia institucional, limitados territorialmente e culturalmente¹⁴⁴. Esses conceitos de Governo e Sociedade se fazem decisivos em relação ao planejamento participativo em políticas governamentais. A atuação de cada um depende muito da política de cada país, e está diretamente voltada à importância que se dá a educação cidadã e ao componente econômico representado pelo mercado.

Na América Latina, por exemplo, a vulnerabilidade ao mercado externo, no contexto da globalização, tem contribuído para a constituição de uma cultura política

¹⁴³Silva (2009) explica que Estado e Governo fazem parte da mesma unidade de controle do território e sua relação está vinculada à interdependência de suas existências. Enquanto as práticas de cada governo estão sujeitas a um tempo pré-determinado (pois os governos mudam a cada quatro anos), o Estado é permanente (em sua existência garantida pela constituição) e constituído por Elementos Materiais (Território e População), Elementos Formais (Ordenamento Jurídico e Governo Soberano) e Final (Bem Comum).

¹⁴⁴Esse conceito abrange um limite territorial (onde o país está localizado) e aspectos relacionados a unidade nacional (língua e cultura).

fragmentada e com escasso capital social¹⁴⁵, levando ao colapso do sistema social, gerando rupturas nas identidades coletivas tradicionais, resultando em um comportamento político segmentado e individualizado. No Brasil, em razão dos vários momentos de repressão ocorridos ao longo da história, houve um esvaziamento do processo de participação da comunidade nos fóruns de discussão e, conseqüentemente, a predominância da representação do mercado nesses processos.

Essa ideia de comunidade, na qual as pessoas e os grupos exercem a sua cidadania de forma ativa, representa o diferencial entre um modelo elitista e um modelo participativo de planejamento. Tais paradigmas permitem um olhar diferenciado sobre a ação do poder público no sistema sociocultural das localidades, gerando novas reflexões e ações mais articuladoras sobre os espaços públicos e o fomento de novos projetos urbanos.

Sendo assim, apresento a seguir as categorias participação, cidadania, capital social e mobilização que possibilitaram a visão analítica dos documentos e das entrevistas de forma a apreender os seguintes indicadores: Contribuições para ações de corresponsabilidade (tutela do Estado); construção da cidadania; controle social; participação em projetos decisivos para o futuro da região; definição uso dos financiamentos; uso dos espaços de poder-representatividade construída de forma democrática/ repassada para representante = alienada.

Desde a década de 1980, a participação entrou na pauta dos países em desenvolvimento, devido, principalmente, ao descontentamento geral com a marginalização da população nos assuntos que interessam a todos, mas que são decididos por poucos. Para Baquero (2006), entretanto, o processo de redemocratização do Brasil não conseguiu eliminar os vícios antigos da política, obrigando-nos, a conviver, ainda, com lideranças clientelistas, personalistas e, sobretudo, patrimonialistas, que impedem a solidificação democrática, não despertando mudanças atitudinais nos cidadãos.

¹⁴⁵Para Bourdieu, o capital social não se encontra nos indivíduos, mas sim nas relações sociais entre as pessoas. Nesse sentido, Coleman e Putman ressaltam que o poder das redes no capital social, que já está no território, floresce segundo o conjunto de recursos possuídos pelo grupo. O capital social seria, então, simbólico e fruto das relações sociais, transitando pela cultura e pelo território.

A não alteração nas atitudes e nos comportamentos dos cidadãos se deve, frequentemente, ao fato de que as chamadas reformas ou mudanças são oriundas de contextos que pouco ou nada têm a ver com as nossas condições históricas, gerando distorções que, comumente, se perpetuam, por não termos dispositivos ou mecanismos de fiscalização desses modelos importados. (BAQUERO, 2006, pp. 51-52)

Participação vem da palavra parte, definida, habitualmente, através de certo tipo de relação. Assim, segundo Peirce *apud* Abbagnano (1999, p. 758), "[...] uma parte de um conjunto, chamado seu todo, é um conjunto tal que tudo o que pertença à parte pertence ao todo, mas alguma coisa que pertence ao todo não pertence à parte."

O conceito de participação pressupõe a divisão de poder no processo decisório, passando pelo controle das partes sobre a execução e avaliação dos resultados. Ou seja, participar é "tomar parte nas decisões e ter parte nos resultados" (GOMES, SOUZA E CARVALHO, 2001, p. 67). Para Brose (1997), o mais importante não são nem mesmo os resultados que a participação possa trazer, mais sim o seu exercício.

A participação pode ter os sentidos de fazer parte, tomar parte ou ter parte, de forma que aqueles que participam ativamente, por exemplo, seriam os que "tomam parte". Contudo, a grande questão, quando se pensa em participação, não é o quanto se toma parte, mas como se toma parte, pois mesmo dentro da participação ativa, existem diferenças na qualidade da participação.

Segundo Bordenave (1986), a participação acompanha as origens do homem. Em um primeiro momento, materializada como uma participação de fato, através do agrupamento com seus iguais, em famílias, clãs, nas tarefas de subsistência, nos cultos religiosos, na recreação e na defesa contra os inimigos, configurando-se em uma necessidade fundamental do ser humano, tais como: alimentação, sono e saúde; ou para exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo, dominar a natureza e o mundo¹⁴⁶. Além da participação de fato, o autor divide a participação em espontânea¹⁴⁷, voluntária¹⁴⁸, dirigida ou manipulada¹⁴⁹, e concedida.

¹⁴⁶Mas, para isso, a prática da participação envolve a satisfação de outras necessidades não menos básicas, tais como: "[...] a interação com os demais homens, a auto-expressão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas, e, ainda, a valorização de si mesmo pelos outros" (BORDENAVE, 1986, p. 16).

¹⁴⁷A participação espontânea leva as pessoas a formarem grupos fluidos (grupos de vizinhos, amigos, "panelinhas", *gangs* com o objetivo de reconhecimento), sem propósitos definidos, apenas para satisfação psicológica do pertencimento (BORDENAVE, 1986).

Já para Brose (1997), os princípios que regem a participação são: 1) é uma necessidade humana e, por conseguinte, constitui um direito das pessoas; 2) justifica-se por si mesma, não por seus resultados; 3) é um processo de desenvolvimento da consciência crítica e da aquisição de poder; 4) leva à apropriação do desenvolvimento pela população; 5) é algo que se aprende fazendo e se aperfeiçoa; 6) pode ser provocada e organizada, sem que isso signifique necessariamente manipulação; 7) é facilitada com a organização e a criação de fluxos de comunicação; 8) devem ser respeitadas as diferenças individuais na forma de participar; 9) pode resolver conflitos, mas também gerá-los; 10) não se deve sacralizar a participação: não é panaceia, nem indispensável em todas as ocasiões. Portanto, a participação nunca pode ser almejada como solução para qualquer problema, mas deve ser entendida como um processo diferenciado de relacionamento humano, tendo, para isso, como pressuposto básico, a cidadania.

Manzini-Covre (2001) define a cidadania como o próprio direito a vida em sentido pleno remetendo a Rousseau (1712–1778), em que é apresentada uma democracia direta, da qual todos participariam¹⁵⁰. O primeiro passo para isso é que os indivíduos tenham acesso aos bens necessários a uma vida digna, como: habitação, saúde, educação e lazer, que compõem os chamados direitos sociais; em segundo lugar, que esteja assegurado o direito de reivindicar os direitos; em terceiro lugar, a construção de espaços para reivindicação; e, em quarto lugar, o conhecimento deste por toda a população.

Passamos, no século XX, da sociedade de produção, para a sociedade de consumo com uma característica fragmentação da vida humana. Nesse novo contexto, o Estado Nacional não tem poder suficiente para manter todas as promessas feitas no pós-guerra. “em algum momento inventamos uma democracia global e hoje a estrutura do Estado-Nação não permite que ele possa seguir

¹⁴⁸Na participação voluntária o grupo é criado pelos próprios participantes que organizam e estabelecem seus objetivos e métodos de trabalho. Exemplos dessa participação seriam os sindicatos livres, as associações profissionais, as cooperativas e os partidos políticos (BORDENAVE, 1986).

¹⁴⁹A participação dirigida ou manipulada é uma participação provocada por agentes externos, que ajudam outros a realizarem seus objetivos ou manipulam a fim de atingir seus próprios objetivos previamente estabelecidos (BORDENAVE, 1986). Outro exemplo seriam os plebiscitos com suas mudanças previamente desenhadas para que as autoridades públicas consultem a população somente quando for conveniente (BAQUERO, 2006).

¹⁵⁰Segundo Manzini-Covre (2001), um traço importante na concepção de cidadania de Rousseau é a preocupação em não separar a igualdade (mais ligada ao aspecto econômico) da liberdade (cujo vínculo é mais político), tendo em vista que nenhum homem pode ser tão rico a ponto de sua posição lhe permitir comprar o outro, e tampouco o outro tão pobre a ponto de se vender.

defendendo sozinho o futuro da democracia. Ou seja, teremos que inventar um equivalente global das invenções dos nossos antepassados” Bauman (2011).

A categoria cidadania, como tento distingui-la, depende da ação dos sujeitos e dos grupos básicos em conflito e, também das condições globais da sociedade. No decorrer da história tivemos em nossos modelos de desenvolvimento posturas que enfatizaram ora os sujeitos, ora as estruturas e seus próprios mecanismos, como agentes da história. A categoria cidadania permite avançar no pressuposto dialético marxista: os homens fazem História, segundo determinadas circunstâncias estruturais – o que significa não pender nem para os sujeitos, nem para estruturas. (MANZINI-COVRE, 2001, p. 63)

Esse quadro influi diretamente no grau da participação¹⁵¹ nas políticas públicas, tendo em vista que o processo que se acompanhou ao longo da década de 1990 foi a cristalização de um Estado com altos índices de soberania doméstica, segundo Baquero (2006), imune às pressões da sociedade civil, condicionado a fatores externos e que exclui do mercado uma grande parcela da população. O resultado foi uma deterioração das relações de confiança entre o Estado e a sociedade brasileira, filtrada para as microrrelações, comprometendo o processo de construção democrática.

A sociedade brasileira ainda sofre uma deficiência cívica que impede a “busca por formas de convivência civilizada, alicerçadas em uma solidariedade social cada vez mais sofisticada” (SANTOS, 2002, p.149). Segundo Gomes, Souza e Carvalho (2001), ao contrário do que se observa nos países espelhos, onde um intenso debate ocorre entre técnicos e “beneficiários” dos projetos antes da sua implementação, no Brasil ambos os lados falam linguagens descontínuas, diminuindo o seu comprometimento com a efetividade dos resultados.

A participação frequentemente praticada no planejamento participativo brasileiro é a concedida e implantada por organismos oficiais segundo os interesses ideológicos dominantes. Sendo assim, a participação concedida seria uma parte de poder ou de influência exercida por subordinados, considerada como legítima por seus superiores.

Contudo, essa participação configura uma “ilusão de participação”, tendo em vista a sua restrição a grupos de relações primárias, como no local do trabalho, na

¹⁵¹O menor grau de participação é a informação. Em alguns casos, a informação pode gerar uma reação, mas nem sempre tomada em conta pelos superiores. Numa escala crescente, tem-se a consulta facultativa, a consulta obrigatória, a elaboração/recomendação, a cogestão, a delegação e, por fim, a autogestão. (BORDENAVE, 1986)

vizinhança, nas igrejas, nas associações profissionais, dentre outros, em que o controle dos membros sobre as decisões pode ser mínimo ou nenhum.

De fato, a sociedade brasileira é estruturalmente violenta, hierárquica, vertical, autoritária e oligárquica e o Estado é patrimonialista e cartorial, organizado segundo a lógica clientelista e burocrática. O clientelismo bloqueia a prática democrática da representação — o representante não é visto como portador de um mandato dos representados, mas como provedor de favores aos eleitores. A burocracia bloqueia a democratização do Estado porque não é uma organização do trabalho e sim uma forma de poder fundada em três princípios opostos aos democráticos: a hierarquia, oposta à igualdade; o segredo, oposto ao direito à informação; e a rotina de procedimentos, oposta à abertura temporal da ação política. (informação verbal)¹⁵².

Além disso, a sociedade brasileira está social e economicamente polarizada entre a carência absoluta das camadas populares e o privilégio absoluto das camadas dominantes, contexto somado ao encolhimento do espaço público e ao alargamento do espaço privado, advindo do neoliberalismo, o que, segundo Chauí (2012), acaba por bloquear a instituição de direitos, definidora da democracia.

Esse quadro, em certa medida, dificulta a participação que, por si só, segundo Bordenave (1986), já apresenta inimigos externos e internos: 1) o caráter classista e hierárquico de nossa sociedade, na qual, nem sempre são aceitos os debates com “inferiores” na escala social ou de autoridade; e 2) o fato de, dentro do próprio grupo de planejamento, pode haver pessoas que, mesmo admitindo que todos são iguais, consideram-se “mais iguais” que as demais. Bordenave (1986), completa que a grande causa da resistência no planejamento participativo é a contradição entre a igualdade de todos os cidadãos na esfera pública e a sua desigualdade na esfera privada. Mas, o autor salienta que assim como os demais processos sócio-humanos a participação também é suscetível de crescimento.

Ela pode ser aprendida e aperfeiçoada pela prática e a reflexão. A qualidade da participação se eleva quando as pessoas aprendem a conhecer sua realidade; a refletir; a superar contradições reais ou aparentes; a identificar premissas subjacentes; a antecipar conseqüências; a entender novos significados das palavras; a distinguir efeitos de causas, observações de inferências e fatos de julgamentos. (IDEM, p.72-73)

¹⁵² Debate com a filósofa e professora Marilena Chauí no evento **A Ascensão Conservadora em São Paulo**. Data: 04/09/2012 (São Paulo). Disponível em: <http://www.pragmatismopolitico.com.br/2012/09/marilena-chau-debate-ascensao-conservadora-sao-paulo.html>. Acesso em: 06 set. 2012.

Nesse sentido, é necessário um desafio de engajamento, contemplando o máximo possível de opiniões e pontos de vista, sendo a contradição fundamental para a existência do capital social. Quanto maior a contradição, maior o conflito.

Putman (1998) conceitua capital social como “conjunto de características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. Boisier (2000), chama o capital social de capital sinérgico. Há ainda outras definições como *governance*, um “novo” ambiente cooperativo ou novos ambientes diferenciados e alternativos entre si. Já Bourdieu (1989) trata o capital social como a soma dos recursos decorrentes da existência de uma rede de relações de reconhecimento mútuo, institucionalizada em campos social. “Os recursos são empregados pelas pessoas a partir de estratégias de progresso dentro da hierarquia social do campo, prática resultante da interação entre indivíduo e estrutura” (MOESCH, 2012, p.210–211).

O pressuposto fundamental à teoria do capital social é de que, tanto no sentido econômico quanto no político, a cooperação voluntária é condição para alcançar os objetivos comuns, tendo como quesitos a confiança interpessoal, a reciprocidade entre os cidadãos, as redes de envolvimento cívico e a predisposição das pessoas em se envolver em atividades coletivas.

O ideal seria que os atores sociais locais, escolhidos para participar do processo de planejamento de políticas de desenvolvimento para seu território sejam ao menos imbuídos de autonomia para que possam atuar de forma articulada e pró-ativa. Deve-se lembrar que a autonomia das comunidades só pode ser realmente alcançada

[...] pela participação social no processo de decisão e construção regional, garantindo a adaptação rápida às constantes mudanças provenientes do dinamismo global [...]. Essa participação é, entretanto, um processo formativo lento, uma recuperação da capacidade de organizar e construir uma região (BECKER, 2008, p.07)

O problema é que, em primeiro lugar, essa participação já ocorre por concessão e não por conquista de espaço e, em segundo lugar, quando ocorre, não é garantia que ocorrerá de forma qualificada, podendo ocorrer apenas *pro forma*. Isto é, a concepção de participação aponta para uma autonomia (que é coletiva, social) que ainda está em construção na nossa sociedade.

Em relação ao planejamento turístico, Beni (2006) salienta que a maioria dos projetos de desenvolvimento sustentável encontra resistência na incapacidade de mobilização da comunidade local como participante do planejamento estratégico. A participação é uma condição intrínseca e essencial para a mobilização e consequente geração de capital social. Pode-se entender mobilização enquanto um

[...] processo de convocação de vontades para uma 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 causa. (BENI, 2006, p. 60-61)

Mesmo assim, ao contrário de Baquero (2006), Beni (2006) acredita que a comunidade passou a ser considerada uma força dinâmica, em constante mudança, cada vez mais organizada e dirigida.

[...] “Os tempos mudaram”. A comunidade passou a ser considerada uma força dinâmica, constantemente em mudança, cada vez mais organizada e dirigida. As instituições públicas e privadas sabem que essa nova força comunitária pode pressioná-las fortemente, bem como impulsioná-las ou até mesmo arruiná-las, ocasionando profundas alterações sociais e destruindo crenças tidas como imutáveis. É nesse sentido que a comunidade, como agrupamento de pessoas que, vivendo numa região, têm por característica essencial uma forte coesão, baseada no consenso espontâneo de seus integrantes e traduzida por atitudes de cooperação em face de interesses e aspirações comuns. (BENI, 2006, p. 62)

Segundo Moesch (2012), comunidades portadoras de um alto capital social ampliam sua capacidade de refletir, planejar e agir de forma solidária, em rede, tendo em vista que o capital social se constitui em um conjunto de memórias coletivas, socioculturais, indutoras, junto aos atores sociais, para implementar projetos/ações coletivas, em rede, ampliando a colaboração e o empreendimento de ações coletivas. Nesse contexto, as redes de relações sociais, nas quais os indivíduos extraem recursos e vantagem, devem ser entendidas como multiplicadoras de outras formas de capital cultural, monetário e simbólico.

O desenvolvimento do turismo teve como um de seus efeitos, segundo Moesch (2012), a reafirmação das culturas regionais. Sendo assim, o capital social por ser sim a resposta para o fato de algumas regiões responderem positiva e ativamente aos desafios da globalização e, além disso, valer-se dela para construir

seu próprio modelo de desenvolvimento. Tal quadro é possível com a valorização de uma memória coletiva individual de participação nos processos decisórios regionais.

A filosofia social da instituição ou do grupo influi também sobre o alcance da participação permitida. O PRT em Goiás, por exemplo, mesmo oferecendo às populações e às lideranças locais a participação no planejamento das ações, foi reservado à Goiás Turismo, em parceria com o MTur, ao Senac, e ao Sebrae o direito de fazer o diagnóstico acerca das potencialidades turísticas das cidades utilizando, exclusivamente, seus próprios critérios técnicos, não confiando na capacidade dos moradores para identificar os problemas e potencialidades das cidades. Essa filosofia social, como instituição, concede ao técnico o papel de pensar por e pelos moradores das localidades; o papel de "se beneficiar" do pensamento técnico, como um "dom" de uns para os outros, já que a metodologia proposta não qualifica e valoriza a diversidade contida na participação.

Apresentadas as categorias que serviram de base para a construção da crítica sobre PRT, no Capítulo III serão apresentadas as informações evidenciadas por meio da análise de conteúdo nos documentos e nas entrevistas.

CAPÍTULO III. LIMITES E POSSIBILIDADES DA METODOLOGIA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PRT NA REGIÃO DOS NEGÓCIOS EM GOIÁS

A partir da teoria apresentada anteriormente no panorama histórico das políticas públicas de turismo, nesse capítulo procuramos responder mais especificamente ao problema de pesquisa, norteador desta dissertação: de que forma a metodologia de implementação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil pode induzir a superação da cultura do isolamento pela cultura da cooperação na Região dos Negócios em Goiás?

De acordo com a técnica da triangulação dos dados abordaremos, em um primeiro momento, o sujeito produtor e suas intencionalidades contidas nos documentos e referenciadas nas entrevistas. Posteriormente, analisaremos a reprodução desse quadro em Goiás com a análise dos documentos e discursos dos sujeitos reprodutores da política pública de turismo. E, finalmente, em um terceiro momento, analisaremos a recepção e confirmação das diretrizes políticas federais e estaduais nas ações e nos discursos dos sujeitos consumidores, representados pelo Fórum da Região dos Negócios (FRN).

3.1 SUJEITO PRODUTOR: MTUR E CNT

Conforme as Diretrizes Operacionais do PRT, a regionalização do turismo deveria envolver os representantes de “todas as instâncias”, abrindo espaço para que “todos contribuíssem”; devendo respeitar a diversidade na construção do consenso e considerar o conhecimento local, a cultura e as experiências. Para isso, o poder público, a sociedade civil, empresários, instituições de ensino e terceiro setor deveriam formar parcerias, envolvendo-se, enquanto protagonistas do processo, em busca de um interesse comum. Entretanto, quem são esses atores com interesse em buscar essa participação? Como haver consenso na diversidade de opiniões já que os interesses são tão diferenciados mesmo ao longo de inúmeras tentativas de planejamento conjunto do turismo regional?

Para se entender a regionalização do turismo no Brasil, antes é necessário fazer um resgate do que seria a intenção e a concepção de regionalização, aplicada, primeiramente, por meio da descentralização do planejamento materializada no Programa Municipal de Municipalização do Turismo (PNMT), implementado no Brasil entre os anos de 1994 e 2001.

O que ocorreu é que o PNMT buscou o fortalecimento do planejamento do turismo em nível municipal com a criação de todo um aparato de governança como Secretarias Municipais de Turismo e COMTURS. Mas essas ações, como o programa mesmo buscava, estavam circunscritas às localidades ou microrregiões em que ocorreram, não necessariamente expandindo a sua influência por regiões vizinhas.

O PRT já surge como uma evolução PNMT, propondo um planejamento do turismo mais abrangente, com o intuito de apoiar o desenvolvimento do turismo das localidades vizinhas. O que ocorre é que a implementação do PNMT não obteve sucesso em todas as localidades do país. Poucas foram as cidades contempladas e menos ainda as que conseguiram atingir os objetivos do programa e fortalecer a governança local.

Em Goiás, por exemplo, Almeida (2002) esclarece que o PNMT incorporou 78 municípios no estado, mas que, devido à falta de atuação do Conselho Estadual de Municipalização do Turismo, a metodologia de implantação que esbarrou nas limitações financeiras dos municípios, e a política partidária, muitas vezes, contrária aos interesses da coletividade, esse programa não conseguiu atingir seus objetivos.

Se as regiões turísticas, segundo o PRT, teriam a possibilidade de resgatar ou aprimorar as ações já realizadas em seus municípios por outros planos, programas, projetos e instituições relacionados com a atividade turística, contraditoriamente, já se estariam favorecendo os municípios com o planejamento turístico em estágio mais avançado em detrimento de outros que ainda se encontram em construção.

Sobre as condições de acesso e permanência dos indivíduos aos grupos decisórios, Bordenave (1986) diz que as condições para a participação são essencialmente conflitantes e não podem ser estruturadas sem referência ao conflito social.

Se desejarmos considerar a participação como algo diferente de uma simples relação humana, ou de um conjunto de “truques” para integrar os indivíduos e as coletividades locais nos programas de tipo assistencial ou educativo, não podemos fugir à análise da estrutura de poder e da sua frequente oposição a toda tentativa de participação que coloque em julgamento as classes dirigentes e os seus privilégios. (BORDENAVE, 1986, p. 41)

Nesse sentido, a contradição já fica evidente. Para a construção do PRT (2004), nas duzentas regiões turísticas propostas, nem todos os 3.819 municípios contemplados haviam passado pelo processo de municipalização do turismo. Nem todos os municípios contemplados pelo PRT (2004) tinham Secretarias Municipais de Turismo e muito menos COMTURS para compor uma gestão com a representatividade de todos os municípios envolvidos em um fórum regional.

Deve-se esclarecer que a realidade aqui estudada, estruturada por meio do Plano Estadual de Turismo de Goiás (2008) teve a previsão de ações diferenciadas e adequadas a realidade dos municípios contemplados nos “Roteiros”, segundo os critérios de classificação dos municípios turísticos em Goiás, apresentado no Capítulo I:

Aparecida de Goiânia: Apresentou mais de vinte pontos e foi certificado pela Goiás Turismo como município Cristal. Segundo o PET-GO (2008), os municípios com essa classificação seriam beneficiados com apoio na sensibilização, mobilização da comunidade no incentivo à criação do COMTUR e realização da Pesquisa de Inventário da Oferta Turística.

Trindade e Hidrolândia: Apresentaram mais de quarenta pontos e foram certificados pela Goiás Turismo como municípios esmeralda. A previsão é que esses municípios seriam contemplados com ações de qualificação dos destinos, estruturação e organização de produtos e roteiros turísticos e a transformação de recursos potenciais em atrativos turísticos, capazes de motivar o fluxo turístico.

Goiânia e Anápolis: Apresentaram mais de sessenta pontos e foram certificados pela Goiás Turismo como municípios diamante. Com essa certificação eles seriam contemplados com ações de promoção, divulgação e apoio em eventos.

Como apresentado no Capítulo I, as características econômicas, somadas à representatividade do primeiro, segundo e terceiro setor, e o fluxo turístico de cada uma dessas cidades são muito diferentes entre si, o que realmente requereria um trabalho voltado ao fortalecimento institucional, preparando esses municípios para a participação, para o planejamento conjunto, o que não foi observado no PET-GO (2008). Ou seja, implanta-se um modelo abstrato formal de planejamento não considerando o nível sócio-político das localidades, sua maturidade nos processos de participação e possibilidades de tornarem-se atores deste processo. Novamente comunidades ficam a reboque das lideranças locais tradicionais, e dos casuísmos

políticos de programas públicos que por vezes desconhecem estas idiossincrasias regionais.

Esse quadro, em certa medida, dificulta a participação que, por si só, segundo Bordenave (1986), já apresenta inimigos externos e internos:

- 1) o caráter classista e hierárquico de nossa sociedade, na qual, nem sempre são aceitos os debates com “inferiores” na escala social ou de autoridade;
- 2) e 2) o fato de, dentro do próprio grupo de planejamento, pode haver pessoas que, mesmo admitindo que todos são iguais, consideram-se “mais iguais” que as demais.
- 3) Bordenave (1986), completa que a grande causa da resistência no planejamento participativo é a contradição entre a igualdade de todos os cidadãos na esfera pública e a sua desigualdade na esfera privada. Mas, o autor salienta que assim como os demais processos sócio-humanos a participação também é suscetível de crescimento.

Se não há sequer representatividade, não há a possibilidade para o diálogo. Ou seja, o PNMT foi dado por concluído e se passou para outra fase do planejamento do turismo sem as bases sólidas necessárias para um planejamento participativo ajustado e compreendido a ação municipal e, por sua vez, o PET-GO não deu conta de fazer a intermediação desse conflito.

Quando questionado sobre os principais desafios do turismo regionalizado no Brasil os “sujeitos produtores” tiveram respostas divergentes acerca do processo:

Determinar um território de produção turística capaz de cooperar continuamente gerando desenvolvimento sustentável. Formar lideranças para mover as redes e cooperação necessárias e indispensáveis para o setor. Avançar na estruturação da oferta – Roteirizar no sentido de ter um cardápio variado e competitivo. (Ainda temos grandes falhas na produção e venda dos produtos). Ter políticas sincronizadas com o Programa no âmbito Federal, Estadual e Local. (informação verbal)¹⁵³

¹⁵³Entrevista realizada com Representante do Mtur 1 em 18 de fevereiro de 2013.

Já para o representante do CNT 1:

Falta da visão estrutural do turismo, da visão política. Da ação intersetorial, da transversalidade na administração pública e de um processo de sensibilização, conscientização e mobilização. Eu sempre falo na transversalidade do turismo: como você vai fazer um Plano Nacional de Regionalização do Turismo sem o Ministério da Integração Nacional? Se precisa de uma equipe multidisciplinar pra desenvolver isso. (informação verbal)¹⁵⁴

No geral, a raiz das dificuldades entre a “Produção” e o “Consumo” dessa política estaria mesmo na falta de visão estrutural e transversal do turismo. Seja enquanto área de pesquisa, ou setor econômico, ou mesmo política pública, o turismo necessita de uma visão abrangente de processos e resultados, pois envolve uma concepção interdisciplinar de seu objeto de ações intersetoriais e intragovernamentais e de diferentes atores para o seu planejamento. Ou seja, de uma cultura de cooperação e de solidariedade, muito além da visão de competitividade do mercado capitalista que tanto se reproduziu nas escolas da política pública e de seus programas como no jeito de fazer de seus responsáveis.

Em razão do turismo ser uma atividade complexa e dinâmica, ele é atravessado e interconectado por uma grande quantidade de políticas públicas que o afetam, como, por exemplo: políticas de transporte, infraestrutura, comunicações, ambientais, migratórias, sanitárias, trabalhistas, econômicas, ambientais e culturais. Esse grupo de políticas se orienta a objetivos gerais diferentes e que podem ser aplicados a outras realidades do cotidiano, muitas vezes distantes do turismo. Entretanto, essas políticas podem impactar positivamente ou negativamente no turismo. Para Villar (2009), essa variedade de políticas que auxiliam o turismo, diz-nos também sobre a vulnerabilidade que o turismo tem frente a determinadas ações humanas, entre as quais se destacam a elaboração e a implementação de políticas públicas.

Portanto, a partir de Gastal e Moesch (2007) a política pública de turismo pode ser entendida como um conjunto de objetivos, diretrizes, regulamentações e estratégias transversais e multidisciplinares, articuladas e sincronizadas às demais políticas de governo nos níveis federal, estadual e municipal, estabelecidas e/ou deliberadas, no âmbito do poder público com a participação do segundo e terceiro

¹⁵⁴Entrevista realizada com Representante do CNT 1 em 06 de fevereiro de 2013.

setor, objetivando o desenvolvimento e a promoção do turismo com premissas gerais, flexíveis às demandas locais.

Dentro desta contextualização, faz-se necessária uma leitura localizada dos problemas do PRT, como a falta de cooperação entre os atores e as esferas de governo, a dificuldade na construção de lideranças e, por último e não mais importante, a oferta de roteiros. Nesse sentido, fica a seguinte contradição: o que se pretende com PRT é o desenvolvimento das regiões por meio do turismo ou o desenvolvimento do turismo por meio das regiões?

Se o que se pretende é desenvolver as regiões por meio do turismo, então, não necessariamente todos os municípios envolvidos em um consórcio necessitam ter atrativos turísticos.

Os municípios podem planejar o turismo apoiando um ao outro e oferecendo serviços e equipamentos de suporte ao turismo. Por exemplo: um município que não tenha fluxo turístico significativo, mas que tenha sua economia apoiada na indústria têxtil. Ele pode por meio da regionalização e da organização dos municípios em consórcio, fornecer aos hotéis e outros equipamentos de hospedagem das cidades com fluxo turístico mais significativo, todo enxoval (lençóis, toalhas de banho, toalhas de mesa, entre outros). Nesse sentido, está se valorizando a economia local e evitando o vazamento de rendas da região (que poderia ocorrer com a compra desses itens em outras localidades). E se, por exemplo, for um trabalho em tecido típico do local, também está se valorizando a cultura, os saberes e os fazeres da comunidade, fazendo com que um município possa apoiar o desenvolvimento do outro.

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 (CADERNO INTRODUÇÃO À REGIONALIZAÇÃO, 2007, p.28).

Nessa perspectiva, o foco está no território e no funcionamento do sistema produtivo. Agora, se a intenção é a criação de um roteiro turístico envolvendo os municípios com proximidade geográfica e alguma similaridade em relação ao potencial turístico (normalmente verificados nos diagnósticos dos planos estaduais) o que está se fazendo é apenas a sugestão de roteiros turísticos para ofertar no

mercado, ou seja, desenvolvendo o turismo como um produto que está disponível no arranjo produtivo local por proximidade física no território. Assim sendo, a regionalização, segundo o representante do Mtur 1 é entendida como:

[...] um processo de organização da atividade turística no território. Espaço geográfico que reúne características e potencialidades similares e complementares. As regiões se formam por afinidades e interesse de desenvolvimento de uma atividade no caso o turismo. (informação verbal)¹⁵⁵

O PRT – Diretrizes Políticas (2004) apresenta que a segmentação dos produtos turísticos para mercados específicos é uma tendência contemporânea decorrente dos novos padrões de consumo, que exigem uma oferta qualificada e personalizada.

Implementar o Programa de Regionalização do Turismo é promover a cooperação e a parceria dos seguimentos 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. (PRT – DIRETRIZES POLÍTICAS, 2004, p.11).

Os territórios socialmente organizados e a divulgação de suas características ambientais, culturais e históricas são muito relevantes para a comercialização, o que não obrigatoriamente reflete em valorização da diversidade cultural ou comprometimento com a melhoria da qualidade ambiental, até mesmo porque o planejamento do turismo com vistas a simples construção de roteiros acaba por limitar a participação aos sistemas de interesse e a qualidade da diversidade local em busca de uma homogeneização mercadológica, conforme ilustrado nas figuras 08 e 09, a seguir:

¹⁵⁵Entrevista realizada com Representante do Mtur 1 em 18 de fevereiro de 2013.

Figura 08 – Marketing do 6º Salão do Turismo – Roteiros do Brasil



Fonte: Mtur (2011)

Figura 09 - Marketing do 6º Salão do Turismo – Roteiros do Brasil



Fonte: Mtur (2011)

Como Bordenave (1986) ressalta, em toda sociedade existe a oposição entre os sistemas de solidariedade e os sistemas de interesses. Os primeiros funcionam, principalmente, em nível comunitário e neles a ação visa à identificação com o grupo e a solidariedade entre as pessoas, dentro de um ambiente de relativa igualdade. Já nos sistemas de interesse, a ação visa ao interesse do indivíduo, que procura distinguir-se dos demais para melhorar a sua posição relativa a respeito deles.

O drama de nossa sociedade é que com frequência o Estado se alia aos sistemas de interesses em detrimento dos interesses de solidariedade e prefere limitar drasticamente a participação destes no momento em que considera que sua mobilização coloca em perigo o sucesso dos sistemas de interesse. (BORDENAVE, 1986, p. 42)

Verdadeiramente, não se pode desenvolver uma região nessas condições, tendo em vista que as ações de o planejamento necessitam de uma amplitude que vão além do turismo. Deve-se olhar as outras facetas dos municípios envolvidos em um projeto de desenvolvimento regionalizado, as necessidades das comunidades, suas potencialidades econômicas, as formas de organização da iniciativa privada e da sociedade civil, até porque a intenção é que após o processo de sensibilização e mobilização eles mesmos tenham condições de organizar as reuniões, as discussões e realizar o planejamento de forma regional, ou seja, endógena.

Eu não posso entender regionalização sem primeiro entender o modelo de endogenia. O que é endogenia? Participação da população local. Sem a mobilização social, sem a participação comunitária, sem o empreendedorismo, sem a responsabilidade social corporativa, sem os estudos dos impactos. A mobilização social participativa, a construção de um modelo de gestão territorial participativa. (informação verbal)¹⁵⁶

Como foi destacado no capítulo II, o desenvolvimento territorial endógeno diz respeito ao estímulo da solidariedade e prol de um desenvolvimento mais integrado, pressupondo, para isso, de mais participação, protagonismo dos cidadãos e equidade social. A partir de Beni (2006) e Zapata (2007), entende-se que desenvolvimento territorial endógeno é uma forma de planejamento, organizado com participação ativa e qualificada da população local de um dado território, a partir dos recursos econômicos, humanos, institucionais e culturais disponíveis, na busca pelo

¹⁵⁶Entrevista realizada com Representante do CNT 1 em 06 de fevereiro de 2013.

bem-estar econômico, social e cultural da localidade, atendendo às suas necessidades do presente e dando suporte as demandas futuras.

Segundo o PRT – Diretrizes Operacionais (2004), a integração funciona como um movimento de aproximação do governo, da sociedade e do terceiro setor, potencializando o resultado das ações e facilitando o alcance dos objetivos comuns. Mas, contraditoriamente, a sociedade civil possui atribuições apenas na promoção e apoio à comercialização (Módulo 8). Nos nove módulos orientadores para o desenvolvimento da regionalização, o MTur, o Órgão Oficial de Turismo das UFs e a Instância de Governança Regional aparecem envolvidos em todos e o Órgão Oficial de Turismo dos Municípios em oito. Já o Setor Privado, em quatro; os Parceiros em três e a Sociedade Civil e Comunidade em apenas um.¹⁵⁷

Assim sendo, na teoria, o PRT – diretrizes Operacionais pretende fortalecer a participação dos atores, da cidadania e da sensibilização da população local sobre o desenvolvimento de produtos com base sustentável, mas na prática o que se pretende é que as comunidades entendam e repassem as concepções do MTur, que fala e entende por eles.

Preservar suas tradições e costumes; contribuir para a conservação e o bom uso dos recursos naturais e históricos culturais; receber o turista com hospitalidade e cortesia; falar bem da sua região e orgulhar-se de sua localidade; seguir os princípios da educação ambiental; participar de movimentos, eventos relacionados ao desenvolvimento da atividade turística na região; conservar e promover a melhoria dos atrativos turísticos; prestar serviços de informações turísticas (PRT – Diretrizes Operacionais, 2004, p.53).

Tendo em vista que a participação pressupõe, conforme destacado no Capítulo I, a divisão de poder no processo decisório, passando pelo controle das partes sobre a execução e avaliação dos resultados. Ou seja, participar é “tomar parte nas decisões e ter parte nos resultados” (GOMES, SOUZA E CARVALHO, 2001, p. 67), o PRT (2004) não ofereceu o espaço necessário às comunidades para a participação, repassando a ela apenas um papel meramente informativo.

Fica evidente, então, que a intenção primeira do PRT não é levar desenvolvimento às comunidades por meio do Turismo, mas sim desenvolver o Turismo através das comunidades e suas riquezas culturais e ambientais, o que

¹⁵⁷A iniciativa privada participa nos módulos de mobilização, implementação do plano estratégico, roteirização e promoção e apoio a comercialização; Já os parceiros na implementação do plano estratégico, roteirização e promoção e apoio a comercialização; e a sociedade civil e comunidades apenas na promoção e apoio a comercialização o que não configura uma participação prática.

dificulta a participação de fato tendo em vista que as principais decisões relativas ao futuro das comunidades são tomadas pelo Mtur e a delegação de poder acaba continuando nas mãos dos órgãos locais de turismo, cabendo às comunidades apenas o “apoio a promoção das localidades”.

Nós insistimos muito num modelo endógeno, mas infelizmente ou eles não entenderam a abrangência desse modelo ou muitos até discordam da endogenia, do desenvolvimento sustentável. E, portanto, eu confesso que agora, eu já vi várias vezes, mas não me lembro em que medida isto está muito explicitado. Eu creio que não está. Eles até falam, se referem ao modelo endógeno, participação comunitária, empreendedorismo... Você vai encontrar todas essas palavras, mas soltas, sem muita ênfase, sem uma certa hierarquização, não é. Por exemplo: se você não sensibilizar, conscientizar e mobilizar a população local você não chega a nenhuma dessas metas. Porque depois elas prosseguem. Prosseguem no empoderamento social, prosseguem no capital social. Então você não vai encontrar nenhuma referência. (informação verbal)¹⁵⁸

A participação, a sustentabilidade e a descentralização, uma vez adotadas, teriam a intenção de fortalecer e nortear o processo de planejamento e implementação do plano estratégico. Mas, para tanto, seria necessária uma mudança de atitude dos atores locais e sua **adesão incondicional na defesa dos objetivos do plano**, ficando claro, dessa forma, o posicionamento do MTur em relação ao planejamento estratégico enquanto instrumento a ser mais aceito que discutido. A adesão aos projetos propostos não deve ocorrer de forma incondicional, até porque já se estaria ferindo os princípios fundamentais de uma participação voluntária, se aproximando mais da participação concedida, ou mesmo manipulada. (BORDENAVE, 1986)

O ideal seria que os atores sociais locais, escolhidos para participar do processo de planejamento de políticas de desenvolvimento para seu território fossem ao menos imbuídos de autonomia para que pudessem atuar de forma articulada e pró-ativa, alcançada somente

[...] pela participação social no processo de decisão e construção regional, garantindo a adaptação rápida às constantes mudanças provenientes do dinamismo global [...]. Essa participação é, entretanto, um processo formativo lento, uma recuperação da capacidade de organizar e construir uma região (BECKER, 2008, p.07)

¹⁵⁸Entrevista realizada com Representante do CNT 1 em 06 de fevereiro de 2013.

O problema é que, em primeiro lugar, essa participação já ocorre por concessão e não por conquista de espaço e, em segundo lugar, quando ocorre, não é garantia que ocorrerá de forma qualificada, podendo ocorrer apenas *pro forma*.

Nesse sentido, a participação qualificada pode ser definida a partir de Bordenave (1986) e Brose (1997) como um direito individual e, ao mesmo tempo, um processo de relacionamento humano que respeita e valoriza as diferenças individuais, provocado ou organizado a partir do desenvolvimento da consciência crítica e da aquisição de poder, possibilitando tanto a resolução, bem como a geração de novos conflitos na busca da apropriação do desenvolvimento.

Outra crítica também deve ser feita em relação ao papel do mobilizador, que se confunde facilmente com a de um “manipulador”: “conduzir o grupo a um comportamento ou resposta adequada a novas ou velhas situações” (MÓDULO OPERACIONAL 1, 2007, p. 28) “estar atento e perceber o movimento do grupo, de forma a direcioná-lo para o melhor aproveitamento” (MÓDULO OPERACIONAL 1, 2007, 30p).

Não é viva a comunidade que manifestar consenso excessivo, pois falta nela mobilização autêntica, troca de lideranças, controle por parte da base, ou porque decaiu em conformismos diante de lideranças prepotentes. Na tendência histórica, o centro centraliza e a base é desmobilizada. A construção da democracia exige extrema qualidade política, na liderança e na base, algo que não é dado, simplesmente encontrado ou fabricado, mas genuinamente construído, também com ciência, mas, sobretudo com arte e sabedoria (DEMO, 1995, p. 99)

Assim sendo, a partir de Beni (2006), mobilização pode ser definida como a convocação de vontades em prol de uma mudança, possibilitada pelo máximo possível de consenso e visão comum da realidade, processo no qual os envolvidos devem se sentir corresponsáveis pelas ações e interessados em seus resultados.

Segundo o Módulo Operacional 1 (2007) do PRT, o poder público, representado pelos governos federal, estadual e municipal, é quem deveria incentivar esse processo inicial de formação de liderança locais, sensibilizando e mobilizando os atores envolvidos:

[...] o indivíduo deverá perceber os efeitos positivos a serem alcançados, ou seja, deve **assimilar e aceitar** as mudanças propostas pelo Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Somente deste modo ele estará sensível, passando a sentir-se participante do Programa, cujos objetivos foram adotados como seus e do grupo a que pertence. (MÓDULO OPERACIONAL 1 – SENSIBILIZAÇÃO, 2007, p.31) [grifo nosso]

Conforme destaca no Capítulo II, a participação dirigida ou manipulada é uma participação provocada por agentes externos, que ajudam outros a realizarem seus objetivos ou manipulam a fim de atingir seus próprios objetivos previamente estabelecidos (BORDENAVE, 1986). Tendo em vista estas definições, a participação praticada no PRT se aproxima mais da “participação concedida”, já que é aberto um certo espaço para discussões, através das IGRs, mas com a sua restrição a grupos de relações primárias, estabelecidas com critérios de escolha muito abertos, ao sabor das relações paternalistas, torando-se uma “ilusão de participação”, em que o controle dos membros sobre as decisões pode ser mínimo ou nenhum.

Essas inquietações colocadas a respeito do PRT com relação à visão dos produtores da política pública de regionalização evidencia uma acentuada divergência conceitual sobre o que é a regionalização do turismo e o papel do turismo no desenvolvimento brasileiro, no qual o planejamento participativo é citado apenas para legitimar o programa porque até mesmo em seu aspecto formal descrito nos documentos analisados nesta pesquisa o que ocorre é um planejamento vertical de caráter meramente informativo às comunidades.

3.2. SUJEITO REPRODUTOR: GOIÁS TURISMO E CONSULTORIA

Desde o ano de 2002, o estado da Goiás já planejava o turismo regionalizado, integrando os municípios em circuitos. Como dito no Capítulo I por meio de uma parceria entre o Sebrae-GO e a Goiás Turismo, foi feita a primeira versão para a regionalização do turismo em Goiás, denominado “Caminhos de Goiás”, que dividiam o estado em quatro caminhos: o caminho do sol, caminho do ouro, caminho da biosfera e caminho das águas.

Logo no ano de 2008, o Governo do Estado de Goiás contratou uma consultoria para a realização do primeiro e até o momento único Plano Estadual de Turismo de Goiás, assim sendo, os quatro “caminhos turísticos” foram substituídos dando lugar para as nove Regiões Turísticas de Goiás. Em Goiás, quem trabalhou com o diagnóstico para a montagem do Plano Estadual de Turismo foi o Grupo Nativa, em parceria com outros grupos de consultores do Sebrae-GO, como a Guará Consultoria, a Brasil Central Consultoria e a Drena Ecoturismo.

A análise de conteúdo do Plano Estadual de Turismo de Goiás - PET-GO (2008) desvela o setor governamental como responsável pelos projetos

estruturantes e pelo posicionamento do destino no mercado. Sua concepção de desenvolvimento sustentável do turismo está ligada a realização de ações necessárias ao desenvolvimento do turismo, geração de emprego e renda, distribuição de renda e qualidade de vida das comunidades¹⁵⁹, o que já caracteriza, ao menos teoricamente, uma preocupação com o desenvolvimento sustentável das localidades.

Assim sendo, a partir de Sachs (1993) e Sachs (2000) Desenvolvimento Sustentável pode ser entendido como um desenvolvimento transversal e compartilhado, no qual os indivíduos são corresponsáveis pela qualidade de vida de si, dos outros e das gerações futuras, materializadas no gerenciamento de impactos produtivos, na ampliação da educação cidadã inclusiva, e no respeito a diversidade, na busca da emancipação dos sujeitos.

O processo de elaboração do plano, apesar do discurso participativo, apresenta-se de forma tecnocrática, com a participação somente das entidades empresariais mais “bem qualificadas”, traduzindo uma concepção reduzida aos parâmetros da análise econômica, conforme Bustelo (1982), não indo, portanto, ao encontro da dimensão política da sustentabilidade disposta por Goulet (2001, p.78):

[...] dar a todos os membros da sociedade uma responsabilidade na sua sobrevivência; isto não pode ser conseguido, a menos que todos gozem de liberdade, direitos pessoais invioláveis, algum nível mínimo de segurança econômica e acreditem que o sistema político no qual vivem perseguem algum bem comum, e não meros interesses particulares.

A prioridade do documento é a definição e hierarquização de ações de promoção do Estado, principalmente em cooperação entre poder público e iniciativa privada, prevendo ações continuadas e alinhadas com a estratégia brasileira definida pelo PNT, relegando as comunidades espaço apenas no levantamento de sugestões para a elaboração do documento. A intenção é que o *trade* assuma mais funções e influencie o poder público a adotar a prática da continuidade nas políticas, traduzindo-se numa interface entre as entidades públicas e privadas nas esferas regionais e estaduais.

¹⁵⁹Por outro lado, há uma atenção especial a questões ligadas a infraestrutura das cidades e bem-estar da população, como saneamento básico, aterro sanitário, pavimentação, iluminação pública e uso de fontes renováveis de energia. O PET-GO (2008), propõe melhorias em relação a limpeza urbana, saneamento básico, sinalização turística, melhorias no transporte coletivo, construção de aterros sanitários, inclusive para lixo hospitalar, implantação de CATs em Anápolis (BR-060) e Hidrolândia (BR-153), museu de Ornitologia, implantação da Casa do Turismo, construção da Vila Cultural (primeiro museu *Art Déco* da América Latina), contudo, poucas ações foram implementadas.

A primeira questão a se discutir em relação à “reprodução” da política nacional de turismo implantada após a criação do MTur diz respeito ao planejamento verticalizado e meramente informativo em relação aos órgãos produtores da política pública de turismo no Brasil e as Instâncias de Governança.

Para o PRT No Módulo Operacional 1 (2007), a participação e a delegação de poder são vistas como propostas fundamentais para garantir a sensibilização e o interesse dos atores. Entretanto, após a sensibilização, o que ocorre é a escolha de pares e a instituição de laços de amizade, o que pode comprometer uma participação efetiva.

Entre o desenvolvimento e as mudanças sociais aparece uma dissociação. Não se promovem – e aparentemente se temem – as mudanças profundas na estrutura social e na constelação de poder que sustentam as classes dominantes. [...] Não se elabora uma verdadeira estratégia política para o desenvolvimento, com determinação de alternativas, ideologias mobilizadoras, formas e fases sucessivas. As implicações e consequências de um processo ininterrupto de desenvolvimento, a imagem da sociedade que dele emergiria e que se procura como projeto histórico não aparecem em qualquer parte. [...] Os esquemas institucionais sugeridos são abstratos e formais, desvinculados do contexto global e carentes de base e operacionalidade. (KAPLAN, 1982, p.97–98).

O PRT orienta que primeiramente deve-se designar a pessoa responsável pela sensibilização, o *mobilizador*. Esse *mobilizador*, normalmente um representante do órgão oficial de turismo do estado, deverá realizar uma primeira reunião de comunicação e informação sobre o PRT, elaborar a lista prévia dos atores envolvidos e identificar os atores potenciais (aqueles que se considera que tem mais possibilidades de participar do PRT)¹⁶⁰. Com base na lista de envolvidos da primeira reunião, é elaborada uma segunda listagem onde é feita uma triagem dos atores a serem envolvidos no PRT.

Entretanto, não são apresentados critérios para tal definição. O Módulo Operacional 1 já encaminha para a articulação *do mobilizador* com cada um dos

¹⁶⁰Agentes a serem sensibilizados: representantes de cada região (tanto do setor público, como privado e sociedade civil); representantes das câmaras temáticas; representantes de reconhecida liderança nas organizações sociais das comunidades locais; representantes de instituições de ensino; empreendedores e empresários do turismo. Quando a região já possui Instância de governança regional definida, esta deverá tomar parte do processo de sensibilização. Devem ser sensibilizados todos os profissionais de empresas que lidam com o turismo, e todos os que estão vinculados de forma direta ou indireta ao turista: trabalhadores da hospedagem, alimentação, agenciamento, transporte e lazer; estudantes e professores; profissionais liberais; artesãos; atendentes dos comércios turísticos convencionais. 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. (Módulo Operacional 1, 2007)

atores já identificados para a próxima reunião, onde será feita uma apresentação dos participantes, percebendo suas expectativas (para minimizar possíveis frustrações), identificando os problemas e necessidades comuns à região, assim como as possíveis soluções comuns.

Em relação ao processo de implantação, a representante da Consultoria responsável pela elaboração do PET-GO (2008) destaca a mobilização como principal dificuldade em relação à metodologia proposta pelo PRT:

O meu papel como consultora não era mobilizar, mas eu percebi muito essa dificuldade. Acho que o papel era do Estado de chamar as pessoas. Fizemos uma metodologia bem aceita nas regiões e teve um envolvimento muito grande. A gente fazia as oficinas e as pessoas participavam até o final das reuniões, sem evasão. Aqui na Região dos Negócios fizemos encontros com associações, com a ABAV, ABRASEL, ABIH. (informação verbal)¹⁶¹

Contudo, as associações citadas têm seus negócios em Goiânia e, infelizmente, apresentam os seus interesses concentrados na capital e, muitas vezes, em seus próprios negócios. Segundo Duarte (2003), até o ano de 2003 as ações mais significativas para o turismo em Goiânia, por exemplo, se deram em função da captação de eventos, principalmente os que privilegiam o *trade* da cidade, o que explica, oito anos depois, a priorização pelo Turismo de Negócios e Eventos na construção do PDITS (2011) que acabou por retirar a cidade de Hidrolândia do planejamento, pelo perfil do turismo na cidade ser diferente do buscado pelos planejadores. Mas, ironicamente, o município de Trindade permanece no PDITS (2011), com o seu perfil totalmente voltado ao turismo religioso, muito provavelmente por seu fluxo significativo de visitantes nos dias de festa religiosa.

Outros atores entrevistados também relataram que ao longo da implantação do PRT em Goiás foi identificada a falta de mobilização da Instância de Governança da Região dos Negócios, mas que a Goiás Turismo procurou sensibilizar o poder público local, junto com o COMTUR através de parcerias com o SEBRAE, SENAC, as prefeituras e as Secretarias Municipais de Turismo. Mas o que fica claro, nesse aspecto é a má escolha dos atores que vão participar da IGR. Como a própria política nacional já dá margem para escolhas personalistas soma-se a cultura local goiana que já privilegia a capital e os empresários nela concentrados, sobra pouco espaço para o terceiro setor e menos ainda as comunidades que, em momento

¹⁶¹Entrevista realizada com Representante da Consultoria 1 em 19 de março de 2013.

algum, são citadas na política estadual de turismo de Goiás, conforme pode ser analisado na estrutura do Sistema Estadual de Turismo de Goiás (Figura 4), presente no capítulo I.

A Goiás Turismo, órgão oficial de turismo de Goiás está vinculada a Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo. Dentro da Goiás Turismo existem dois setores a Empresa de Promoção (responsável pela promoção, comercialização e participação em feiras) e a Casa Goiás (responsável pela difusão de conteúdo, investigação de tendências, promoção nos destinos emissores). Além da Goiás Turismo, o Sistema Estadual de Turismo de Goiás é formado pela Comissão Estadual de Turismo (Goiás Turismo, CELG, SANEAGO, AGETOP, SEPLAN, Secretaria da Fazenda, AGEL, AGEPEL), pelo Fórum Estadual de Turismo (com representantes dos nove Fóruns Regionais), o IPTUR, e a Comissão de Promoção do Turismo em Goiás. Esses espaços de discussão são descritos pelo PET-GO (2008), como

Espaço de colaboração entre as administrações públicas e os atores do setor privado para definição de políticas públicas e definição de prioridades e acompanhamento do Plano de Desenvolvimento Turísticos. (PET-GO, 2008, p.14)

Nesse quadro, o terceiro setor e a comunidade nem são citados no processo. O planejamento do turismo fica então reduzido ou aos parâmetros do primeiro setor, sempre limitado ao tempo de governo e concepção do gestor que está à frente do projeto, ou então ao segundo setor afeto ao lucro e a ganhos, muitas vezes, individuais que não tem a intenção prioritária de gerar desenvolvimento para a região.

Ao longo do Caderno de Mobilização (2007) há a previsão de participação da comunidade em projetos decisivos para o futuro da região, mas logo na segunda reunião, devido à escolha dos atores com poucos critérios, pode-se perder o caráter verdadeiramente participativo da comunidade para uma delegação de poder voltada a interesses pessoais ou financeiros.

[...] como estratégia de integração dos atores, deve-se organizar oficinas participativas, não só para sensibilizar a comunidade quanto à **aceitação do turismo como atividade socioeconômica**, como para tomar parte na elaboração do Plano Estratégico. (Módulo 4 – Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional, 2007, p.34) [grifo nosso]

A comunidade não deve simplesmente “aceitar” o turismo em sua localidade. Deve haver um processo de discussão inicial onde a comunidade deve ser consultada se quer ou não o turismo em sua cidade. Além disso, como dito anteriormente, nem todos os municípios envolvidos na regionalização apresentam potencial turístico, e o PRT reconhece esse fato. Apesar disso, em suas orientações gerais para o processo de sensibilização, mobilização e construção da Instância de Governança esse momento é suprimido. Supondo-se, então, que todos os municípios que integram a região de planejamento, sejam turísticos, ou queiram receber turistas, ou estejam no mesmo patamar de hospitalidade para recebê-los. Dinâmicas locais, da parte, que formam uma totalidade dialética diversa, que só o processo de construção coletiva pode desenhar e construir, o que precisa de tempo histórico

Em se tratando de representatividade, o Módulo Operacional 3 – Institucionalização da Instância de Governança Regional (2007) reconhece que a palavra-chave é *paridade*, devendo possibilitar que os membros tenham as mesmas condições de acesso às informações, disponibilidade de tempo bem como condições e meios que facilitem a participação de forma qualificada. Contudo, normalmente, é grande a disparidade de condições de participação entre os membros que representam o poder público, empresários e sociedade civil. Os membros que representam o poder público, trabalham nos fóruns e conselhos em horários de expediente, tendo acesso a dados e informações, infraestrutura e suporte administrativo além de estarem habituados a linguagem técnico-burocrática.

Para participar dessas instâncias de governança a pessoa tem que ir sabendo que é um trabalho voluntário, que não vai contar horas no emprego e que não vai ganhar dinheiro. É um trabalho voluntário que vai dar resultado num espaço de tempo de médio pra grande. É um dos problemas das reuniões, também: a pessoa vai à primeira reunião, viu que não vai ganhar nada, não volta mais. Quem era comprometido comparecia. (informação verbal)¹⁶²

Dessa forma, a partir de Beni (2006), o empoderamento pode ser entendido como a construção de uma consciência coletiva da dependência social e da dominação política e, por consequência, da necessidade de sua superação, colocando as pessoas no centro do processo de desenvolvimento, envolvendo tanto componentes individuais como coletivos na busca da paridade e representatividade.

¹⁶²Entrevista realizada com Representante do FRN 5 em 23 de fevereiro de 2013.

Para esse processo, é necessário, primeiramente que haja mudanças em nível individual¹⁶³ e condições de acesso e permanência nos espaços de discussão de assuntos relativos aos interesses de todos (mas ainda discutido por poucos) o que leva a uma maior autonomia e autoridade dos sujeitos sobre as decisões que influenciam a própria vida e a vida em comunidade.

Outro problema está na relação de dependência das IGRs ao Órgão Oficial de Turismo da Unidade da Federação. Aos Fóruns Estaduais de Turismo cabe otimizar e ordenar as demandas, propor soluções para os problemas, priorizar as ações emanadas da política federal e apoiar a atuação dos extensionistas, monitorando as regiões/roteiros integrados e municípios.

Na falta da Instância de Governança, quem faz esse papel em Goiás, por exemplo, é a Goiás Turismo, e muitas vezes, mesmo com a instância, as principais decisões são tomadas pelos Órgãos Oficiais, o que não fortalece as relações entre os Fóruns e os municípios/regiões, deixando brechas para um trabalho meramente formal e pouco objetivo nas localidades.

Quando não está tendo um apoio por parte do Fórum Estadual então começa as pessoas a acharem que não vale a pena participar pois não tem retorno. Qualquer projeto que os Fóruns Regionais façam, tem que passar pelo Fórum Estadual de Turismo, pra chegar ao Ministério do Turismo, e se ele não estiver funcionando bem e ativamente não tem como a gente dar sequencia. (informação verbal) ¹⁶⁴

Assim sendo, a partir de Beni (2006) pode-se definir a Sustentabilidade Político-institucional enquanto a solidez e continuidade das ações e compromissos estabelecidos entre o primeiro, segundo e terceiro setores, guiados por uma, pelo menos razoável, unidade operacional de propósitos. independente de mudanças e instabilidades políticas,

Segundo o relatório IADH (2008), não há concretização do que se define nas já poucas reuniões realizadas pelo Fórum e, nacionalmente, existe uma premiação política e não dos aspectos técnicos.

A ideia da regionalização é que haveria um programa participativo, a partir do Ministério do Turismo e Fóruns Regionais e Estadual e esse programa seria desenvolvido a partir do dinheiro que saísse do Ministério. Então, pra mim, o grande entrave está na forma que o dinheiro sai, que ele sai muito

¹⁶³Para Krippendorf (2002, p.23), “a pequena revolução pessoal é como um prelúdio e um pré-requisito para a mudança maior”.

¹⁶⁴Entrevista realizada com Representante do FRN 6 em 01 de março de 2013.

mais fácil via parlamentar. O dinheiro não saia via Fórum Estadual, por essa sistemática, apensar dela estar no papel, da gente discutir isso, da gente fazer uma escala de prioridades... Então na hora do dinheiro sair e da coisa acontecer, acontecia lá em Brasília, via parlamentar e a gente nem ficava sabendo, às vezes. Teve situações, por exemplo, que foi reunido o Fórum Estadual pra votar simplesmente pra legitimar alguma coisa que já tinha sido feito em termos de governo, porque o dinheiro já havia saído. (informação verbal)¹⁶⁵

Em linhas gerais, o Mtur reconhece que a regionalização precisa ser desenvolvida com a participação da população local, mas não há um detalhamento do que fazer, deixando para o planejamento local a resolução dessas questões.

O Ministério em si dá diretrizes gerais, que é o papel do Ministério. Agora não vai detalhar isso. Então, normalmente os estados ou tem condições locais próprias através dos agentes públicos, ou contratam uma empresa de consultoria pra fazer isso. Mas nossa ideia é capacitar os gestores públicos a ter essa visão. (informação verbal)¹⁶⁶

Para o PET-GO (2008), os Fóruns Regionais são espaços de colaboração entre as administrações públicas e os atores do setor privado para a definição de políticas, prioridades e acompanhamento do PET-GO. Ele cria corresponsabilidade entre o governo estadual e o *trade*, mas não abre a participação para a sociedade civil e não constrói cidadania.

O primeiro passo e condição básica para que esta gestão ocorra satisfatoriamente deve ser a organização dos setores públicos e privados em busca de sinergia por investimentos e resultados, assimilando o entendimento da formação de um grupo. Para que isso seja viabilizado, as entidades envolvidas têm de desenvolver o completo atendimento de suas atribuições e funções sociais e econômicas. (PET-GO, 2008, p.13)

Além disso, os autores do PET-GO (2008) atribuem desmedidamente ao *trade* a responsabilidade sobre desenvolvimento do turismo em Goiás, chegando a dizer que os empresários da capital devem expandir sua influência no interior, ampliar os debates e serem reconhecidos pelos poderes políticos e demais setores econômicos.

O setor turístico (também chamado *trade* turístico) deve se organizar dentro de suas entidades setoriais com grande permeabilidade, não se resumindo a entidades que atuam somente na capital e, por isso mesmo, sejam pouco representativas ou mesmo desconhecidas nas cidades do interior. Como a força de uma entidade depende de sua capacidade de ampliar os debates e

¹⁶⁵Entrevista realizada com Representante do FRN 5 em 23 de fevereiro de 2013.

¹⁶⁶Entrevista realizada com Representante do CNT 1 em 06 de fevereiro de 2013.

de ser reconhecida pelos poderes políticos e econômicos, quanto maior for a sua representatividade, maior o seu reconhecimento e respeito entre os associados e maior o seu poder de influenciar decisões. (Idem, *Ibidem*)

Há dois movimentos nessa fala: um primeiro, muito positivo e necessário de se integrar e abrir espaços para discussão entre o *trade* da capital e *trade* do interior para uma maior integração entre eles; mas, por outro lado, a um segundo movimento que pode se caracterizar enquanto supressão ao desenvolvimento territorial endógeno, à medida que se investe na expansão dos negócios na capital para o interior. O movimento deve ser contrário, deve se investir nos pequenos empresários do interior e empoderá-los para que eles possam discutir de igual para igual com os empresários da capital na busca dos interesses de suas localidades.

Portanto, o PET-GO (2008) não contempla a participação da comunidade e quando fala sobre a participação dos empresários já delimita dos da capital, ficando evidente, portanto, que o modelo de planejamento e governança local implantado em Goiás, atua como instrumento de influência e força política sobre os destinos, beneficiando, prioritariamente, as lideranças tradicionais e seus interesses econômicos. Além disso, mesmo apresentando preocupações em relação à infraestrutura das cidades, a política de turismo proposta pelo PET-GO (2008) acaba por beneficiar as cidades com o turismo mais desenvolvido.

Na teoria, a opção do Governo do Estado de Goiás em priorizar as regiões e cidades que já tinham o turismo mais desenvolvido, para receber investimentos, ocorreu como uma estratégia de indução ao desenvolvimento dos outros destinos menos atrativos, propiciando uma sinergia entre eles, para assim ocorrer à consolidação de Goiás como destino turístico, Goiânia, enquanto destino indutor, também se beneficiou dessa lógica.

Para a política nacional de turismo, destinos indutores são aqueles que possuem infraestrutura básica, turística e atrativos qualificados, caracterizando-se como um núcleo receptor e/ou distribuidor de fluxos turísticos, ou seja, são municípios capazes de atrair e/ou distribuir um significativo número de turistas para as cidades de seu entorno, dinamizando a economia do território em que está inserido. Dentro dessa estratégia de desenvolvimento regional polarizado, com um destino indutor em cada região, os polos cumprem a função de modernizar e impulsionar o processo de crescimento das regiões que se mantêm em estado de relativo atraso.

Mas, na prática, pelo menos na Região dos Negócios, esta estratégia de financiamento aos municípios que já possuem fluxo turístico vem gerando o desinteresse dos demais municípios em investir no turismo. Dessa forma, a discrepância entre eles aumenta e apenas Goiânia consolida-se.

Uma das coisas que eu vi que atrapalha e muito a nossa região é que Goiânia atua separado dos outros. Cada um atua separado. E eu entendo que hoje Goiânia deveria se ver como a grande Goiânia, num programa de turismo que englobaria as outras cidades. (informação verbal)¹⁶⁷

Nesse sentido, Almeida (2002) esclarece que através desses programas de desenvolvimento de polos turísticos o Estado atua, sobretudo como orientador do comportamento dos agentes de mercado, quando prioriza áreas já eleitas pela demanda da iniciativa privada, criando, ao mesmo tempo, espaços de exclusão.

O fluxo na capital é melhor, então onde você está bem, não tem tanta necessidade de se buscar novas oportunidades. Ainda não houve uma crise na região dos negócios, talvez isso seja uma coisa que a gente possa atribuir sim. Aqui na capital existe uma vaidade muito grande também, que você não vê no interior, justamente porque aqui se concentra muitos poderes de decisão. (informação verbal)¹⁶⁸

Sobre a representatividade dos municípios do entorno de Goiânia, pode-se dizer que falta diálogo entre os municípios na busca pela manutenção da IGR, Para a Goiás Turismo a principal dificuldade está na falta de objetivo comum entre os três setores. Já a consultoria atribui esse quadro a política paternalista que permeia as ações do Estado no Brasil:

Um grande desafio para se manter as Instâncias de Governança Regionais é manter o compromisso das pessoas com o setor. É muito complicado, parece que tem que ter sempre alguém aquecendo isso, alguma instituição, seja o SEBRAE, seja o Governo, seja o SENAC, enfim, um aquecimento vindo de outra instituição. (informação verbal)¹⁶⁹

Segundo MANZINI-COVRE (2001), no decorrer da história do Brasil, tivemos em nossos modelos de desenvolvimento posturas que enfatizaram ora os sujeitos, ora as estruturas e seus próprios mecanismos, como agentes da história. Essa necessidade de se ter sempre um organismo externo para dar continuidade a política evidencia a falta de cidadania na população, pois eles não se sentem sujeitos protagonistas e corresponsáveis pelo desenvolvimento da região.

¹⁶⁷Entrevista realizada com Representante do FRN 5 em 23 de fevereiro de 2013.

¹⁶⁸Entrevista realizada com Representante da Consultoria 1 em 19 de março de 2013.

¹⁶⁹Entrevista realizada com Representante da Consultoria 1 em 19 de março de 2013.

Mas o que fazer nesse cenário de desmobilização? Para um dos representantes da Goiás Turismo é repassar ao segundo setor essa responsabilidade. Portanto, para que a IGR da Região dos Negócios cumprisse o seu papel de gestora do turismo seria necessário:

Um empresário que tenha liderança no setor seria uma peça chave essencial nesse processo de período eleitoral dos destinos. E com a entrada de novos gestores, a ideia é oxigená-lo para o fortalecimento institucional. (informação verbal).¹⁷⁰

Assim sendo, o segundo setor atribui ao primeiro setor a responsabilidade sobre o mau funcionamento da IGR. E o primeiro setor coloca a responsabilidade sobre o funcionamento da IGR no segundo setor. Ninguém assume as responsabilidades sobre a governança da região, ou seja, o preceito do compartilhamento de responsabilidades disposto no PRT (2004) não é operacionalizado.

Eles ficam sempre esperando de outro. O governo fez muito durante muito tempo, “aqueceu essas turbinas”, levou um monte de empresários pra feira de mercado com a promessa de: “nós vamos capacitar vocês por um tempo, fomentar o trabalho, pra que depois vocês andem com as próprias pernas”. Mas o que a gente vê é que a gente tem uma sociedade acostuma com o paternalismo. Ela fica esperando o governo vir de novo. Eu não estou atribuindo a culpa ao governo, mas se o governo não for, ninguém vai. Acho que é uma cultura paternalista mesmo que a gente tem de espera. (informação verbal)¹⁷¹

Na verdade faltou chamar mais atores para o debate, atores mais afetos ao processo, que fossem diretamente impactados pelos benefícios da regionalização. Segundo o Representante da Consultoria 1, um dos seguimentos mais significativos e com abrangência regional seria a Agroturismo, uma associação de donos de empreendimentos do entorno de Goiânia, com foco em restaurantes e hotéis - fazenda, contudo tanto os empresários, bem como as associações fora da capital não existem dentro dos grandes agrupamentos e associações concentradas em Goiânia, eles não são representados.

Assim sendo, há uma contradição nesse processo de desenvolvimento turístico que se diz endógeno, tendo em vista que “as pequenas e médias empresas são, com sua flexibilidade e capacidade empresarial e organizacional, os

¹⁷⁰Entrevista realizada com Representante da Goiás Turismo 2 em 18 de fevereiro de 2013.

¹⁷¹Entrevista realizada com Representante da Consultoria 1 em 19 de março de 2013.

verdadeiros protagonistas do desenvolvimento territorial endógeno”. (BENI, 2006, p. 36)

Nesse contexto, há dois movimentos que precisam ser considerados: um primeiro que vem da capital e município indutor, Goiânia, para os municípios do entorno que enseja o seguinte questionamento:

“Até que ponto eu quero cooperar e planejar o turismo regionalmente?” Pois se, segundo a Representante da Consultoria 1, “o fluxo de turismo nas capitais geralmente é bom e, por isso, não se procuram outras oportunidades” (informação verbal)¹⁷², então dificilmente Goiânia promoveria um diálogo com vistas ao desenvolvimento regional por meio do turismo com os municípios vizinhos.

O que ocorre em Goiânia, e pode ser verificado por meio das entrevistas e pesquisa bibliográfica sobre o turismo na cidade, é que o fluxo turístico dessa capital é bom, mas a média de permanência dos turistas na cidade é baixa, cerca de 2,5 dias (SILVA et. al, 2008) e, nesse sentido, o planejamento do turismo com os municípios da Região dos Negócios poderia ser uma alternativa na expansão de opções de turismo e lazer para atrair por mais tempo o turista nessa região.

E um segundo movimento que vem dos municípios do entorno para a capital, enseja o seguinte questionamento: “Eu me sinto representado?” Pois se não há representatividade, não há possibilidade de diálogo. Lembrando que essa representatividade também passa pelo estabelecimento de laços de confiança entre os municípios vizinhos e o município indutor: “Eu percebo que a dificuldade maior é por estarmos na capital porque os municípios tinham receio de que tudo estava beneficiando a capital e não eles, o que cria um choque entre os municípios e Goiânia.” (informação verbal)¹⁷³

Então o planejamento regional do turismo deve atender aos interesses de todos os municípios envolvidos na busca de um desenvolvimento com equidade. Realmente seria benéfico tanto para Goiânia, bem como para os municípios vizinhos um planejamento que possibilitasse não apenas a oferta de roteiros turísticos diversificados, mas também oportunidades de crescimento e aprendizagem cultural, econômica e social envolvendo todos os municípios da Região dos Negócios.

Mas para tanto, a paridade, o empoderamento e a representatividade são fatores fundamentais. Os municípios vizinhos não podem se sentir coadjuvantes do

¹⁷²Entrevista realizada com Representante da Consultoria 1 em 19 de março de 2013.

¹⁷³Entrevista realizada com Representante do FRN 3 em 03 de janeiro de 2013.

processo ou a serviço do turismo na capital, eles devem ser protagonistas juntamente com o município indutor na busca do desenvolvimento territorial endógeno.

3.3 SUJEITO CONSUMIDOR: FÓRUM DA REGIÃO DOS NEGÓCIOS EM GOIÁS

Tendo como base três eventos que ocorreram na Região dos Negócios entre os anos de 2008 e 2010, uma oficina promovida pelo Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH)¹⁷⁴ em parceria com o Mtur em 2008, uma reunião ordinária do Fórum da Região dos Negócios (FRN) em 29/04/2009, e uma segunda oficina promovida pela IADH no ano de 2010, foi feita a análise de conteúdo nos documentos (relatório das duas oficinas e a ata de reunião) com o objetivo de conhecer e melhor avaliar a participação nessa IGR em Goiás.

A análise documental do Relatório IADH (2008)¹⁷⁵, que antecede a criação do PET (2008), dispõe sobre a participação dos atores no Fórum da Região dos Negócios entre os anos de 2007 a 2008¹⁷⁶, quando ocorreram apenas três reuniões, cujo grau de participação dos membros foi baixo, cerca de 20%. O foco principal destas reuniões foi o encaminhamento de projetos ao MTur, no sentido de atender a demandas isoladas dos municípios, não havendo união entre setor público e privado.

¹⁷⁴ Nos anos de 2008 e 2010, por meio de uma parceria entre o Mtur e o IADH, foram ouvidos quase mil atores envolvidos com o PRT em diversos níveis de atuação e de todas as Unidades da Federação, utilizando da aplicação de questionários e realização de oficinas e de entrevistas qualificadas. Segundo a Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (2010), o interesse do Mtur ao formalizar o termo de parceria com o IADH, justifica-se pelas experiências anteriores desse instituto na avaliação de projetos de desenvolvimento regional e nos focos de atuação centrados na gestão do conhecimento, nos processos participativos e no enfoque territorial do desenvolvimento sustentável, “coincidentes com as dimensões da estratégia de avaliação do Programa de Regionalização do Turismo”. (BRASIL, 2010, p.09).

¹⁷⁵ Em 2008, o IADH, em parceria com o Mtur, realizou uma oficina com os componentes do Fórum da Região dos Negócios, o que resultou na elaboração de um relatório utilizado como documento de pesquisa nesse artigo. O estudo foca na fala dos setores públicos, mesclando representantes da Goiás Turismo, com o presidente do Fórum da Região dos Negócios e a representante da Secretaria Municipal de Turismo de Goiânia, e do setor privado (*Convention Bureau* e AIBH). Mas não foram convocados, ou não foram encontrados, representantes da cidade de Hidrolândia (o presidente do Fórum também representa Anápolis), nem da sociedade civil organizada dos municípios de Goiânia e Hidrolândia, uma vez que o presidente do Fórum da Região dos Negócios, também representa ONG Anápolis é Tudo de Bom. Segundo o relatório, não há articulação entre a instância e os roteiros da região e as ações efetivas não são resultantes da gestão colegiada.

¹⁷⁶ Tendo em vista que de 2005 a 2007 o Fórum da Região dos Negócios esteve desativado.

Dentro dessa perspectiva, é difícil para o segmento empresarial estabelecido em Goiânia, vinculado a associações de âmbito nacional e com problemas e demandas específicos de um pólo de turismo já desenvolvido, perceber identidade de propósito com os seus vizinhos, que têm apenas o potencial turístico ainda não desenvolvido, e identificar vantagens na perspectiva regional. (IADH, 2008, p. 09)

Para os autores do relatório, as relações de participação e delegação de poder na Região dos Negócios estão desmobilizadas por falta de organização e comprometimento com o futuro da Região, em que a gestão do Fórum é focada em projetos municipais e não regionais. Além disso, há desconhecimento da necessidade da cooperação e atribuições do Fórum, por parte dos empresários de Goiânia, desavenças político-partidárias entre Governo Estadual e Município de Goiânia, morosidade na tramitação da solicitação de recursos por meio de projetos encaminhados ao MTur, falta de canais de comunicação e de *feedback*, e falta de critérios técnicos para aprovação de projetos direcionados para o MTur, cuja aprovação, segundo o relatório, estaria ocorrendo por influência política e não como resultado de um processo pedagógico de construção coletiva.

A falta de comunicação é um fato que pode ocorrer até nas mais altas instâncias da política nacional de turismo:

Às vezes no próprio Ministério do Turismo não há uma integração entre as secretarias de Políticas Públicas e a Secretaria de Desenvolvimento. Então os próprios órgãos internos não se comunicam adequadamente. Imagine se comunicar com os órgãos externos? Você tem um programa de nacional de regionalização, você precisaria ter um comitê gestor desse programa e não tem. Tem uma Câmara de regionalização. Então, é um órgão de trabalho e é consultivo também. Então, o que acontece: são recrutados do Conselho Nacional de Turismo... não são nem recrutados, qualquer membro do Conselho Nacional de Turismo pode se inscrever na Câmara. Então se qualquer membro pode, porque você não encontra lá um representante do Ministério da Integração Nacional? Você não encontra lá um representante do Ministério das Cidades? Então, eles só vão no dia da convocação do Conselho e nem nós vamos também no deles. O problema maior do governo pra mim sempre foi e continuará sendo comunicação e isso porque tem internet agora. (informação verbal)¹⁷⁷

Já a concepção de políticas públicas de turismo, revelada na Ata da Reunião ocorrida em 29/04/2009 é de estímulos governamentais para o desenvolvimento da atividade¹⁷⁸, e a concepção de desenvolvimento sustentável exposta é a de provisão

¹⁷⁷Entrevista realizada com Representante do CNT 1 em 06 de fevereiro de 2013.

¹⁷⁸Compareceram a essa reunião 19 pessoas, sendo, quatro representantes do Fórum da Região dos Negócios; três da Secretaria Municipal de Turismo de Goiânia; dois do Fórum estadual; dois do Sebrae; um de Aparecida de Goiânia (a coordenadora executiva da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo da cidade); dois de Abadia de Goiás (a diretora de Turismo da Cidade e o vice-prefeito); dois representantes da Câmara dos Vereadores de Goiânia; e três da Goiás Turismo. Dessas, nove

de infraestrutura para ações integradas entre os municípios. O documento, em momento algum dispõe sobre compromisso com a melhoria da qualidade ambiental, educação ambiental, gerenciamento de impactos ou diversidade cultural. Apenas, dentre as ações da Secretaria Municipal de Turismo de Goiânia, aparecem algumas que impactam na qualidade de vida da comunidade, como a revitalização dos parques Mutirama, Agropecuário e Zoológico. O conteúdo da ata não sinaliza contribuições para ações de corresponsabilidade, nem construção da cidadania, nem controle social também. Não houve a participação de todos os municípios da Região dos Negócios, pois faltaram representantes das cidades de Anápolis, Trindade e Hidrolândia, o que também indica a insustentabilidade político-institucional da IGR.

Apesar das participações de Goiânia, Aparecida de Goiânia e Abadia de Goiás¹⁷⁹ na reunião, devido à falta de representantes dos municípios de Anápolis, Trindade e Hidrolândia não foi possível verificar as ações de infraestrutura, impacto ambiental ou preocupação com as gerações futuras da Região dos Negócios como um todo. Além disso, apenas Goiânia e Abadia de Goiás expuseram suas ações para o turismo, das quais, somente foram descritas na ata as ações realizadas ou em encaminhamento pela Secretaria Municipal de Turismo de Goiânia.

A escolha desses municípios membros oficiais do FRN, dispostos no PET (2008), como dito no capítulo I, foi feita segundo critérios relacionados no documento “Qualifica Goiás”, mas de forma positiva e autônoma, a própria organização do FRN, segundo as entrevistas realizadas, convidou outros municípios próximos geograficamente a participar no FRN, como Abadia de Goiás, Nerópolis e Senador Canedo.

No Plano Estadual só estão contemplados, enquanto Região dos Negócios, os municípios de Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia, Hidrolândia e Trindade, mas na realidade trabalhamos com mais municípios, necessariamente, teria que ser mais municípios mesmo. Eu sempre defendo que o Estado de Goiás tem 246 municípios e todos tem algo a

peças se pronunciaram (o secretário do Fórum da Região dos Negócios, o presidente do Fórum da Região dos Negócios, o secretário de turismo de Goiânia, o presidente do Fórum Estadual, a secretária executiva do Fórum Estadual, o representante da Câmara dos vereadores, o vice-prefeito de Abadia de Goiás, a gerente de turismo do Sebrae-GO, e a representante do *Convention Bureau* de Goiânia).

¹⁷⁹Abadia de Goiás não faz parte da Região dos Negócios, mas, em razão da presença de importantes restaurantes e hotéis fazendas na cidade e de sua proximidade geográfica com Goiânia, seus representantes foram convidados para a reunião.

mostrar, tem atrativo turístico, só que não é explorado. (informação verbal)¹⁸⁰

O que demonstra, apesar da falta de concepção sistêmica orgânica do PRT e a falta de capacitação dos gestores do programa em todos os níveis, uma superação do modelo formal da Região dos Negócios proposto pelos reprodutores da política pública. Tal dado representa um avanço na organização do FRN e a representação dialética da relação teoria/prática revisada no cotidiano onde os problemas, as oportunidades e as demandas surgem e na relação objetividade/subjetividade onde foi possível verificar, dentro das condições objetivas, a capacidade de transformação e reconstrução dos sujeitos.

O terceiro e último documento analisado, o relatório IADH (2010), relata que de 2008 para 2010 aumentou o número de participantes do Fórum de 6 para 16, com representantes de Trindade e de Aparecida de Goiânia. Entretanto, esse Fórum ainda vinha apresentando problemas de mobilização, pois, nesse período, ocorreram quatro reuniões e, além disso, optou-se pela retirada de Hidrolândia.

Assim como o relatório IADH (2008) o relatório IADH (2010) aponta o desinteresse por parte do *trade* em trabalhar regionalmente, ainda pelas mesmas razões apresentadas no outro relatório. Procurando soluções para esse problema, o IADH promoveu uma oficina de mobilização, na perspectiva da construção de uma Missão para o Fórum da Região dos Negócios: “Contribuir para o desenvolvimento do turismo da Região dos Negócios, através da articulação das entidades públicas, privadas e COMTURs, apoiando e contribuindo nos projetos dos diversos segmentos turísticos e promovendo a criação de um ambiente favorável à cultura de cooperação.” (IADH, 2010, p.05)

Para IADH (2010), o que falta é a mobilização do *trade* dos municípios que compõem o Fórum, até mesmo porque, nesta oficina compareceu somente o representante da diretoria de turismo da Associação Comercial e Industrial do Estado de Goiás (ACTEG), que na oportunidade também era presidente do Fórum. Nesse sentido, a solução apontada pela consultoria para mobilizar o *trade* é o direcionamento estratégico das ações

¹⁸⁰Entrevista realizada com Representante do FRN 6 em 01 de março de 2013.

Construído de forma participativa, o Direcionamento ajuda a nortear as ações e orientar o processo de gestão de uma instância de governança, dando-lhe a possibilidade de geração de resultados. A lógica do Direcionamento Estratégico é: partindo-se da construção da Missão, que expressa o sentido da existência dessa Instância de Governança, são definidos as principais linhas de atuação, e os respectivos resultados esperados, com vistas a cumprir o papel que lhe foi atribuído na Missão. (IADH, 2010, p.09)

Os resultados da oficina, segundo IADH (2010), mostram que os componentes do Fórum da Região dos Negócios têm consciência da importância de que ocorra a integração do potencial turístico da região, da necessidade de articulação entre o Comitê Gestor do Destino Indutor Goiânia e o Fórum da Região dos Negócios, o *trade* entende a importância de dar continuidade à articulação entre os municípios e acredita na importância da regionalização. Contudo, de fato evidenciou-se que esta intencionalidade não foi suficiente para romper com a tradição da cultura do isolamento estabelecida pela lógica capitalística do mercado turístico e pela tradição política autoritária da região, até mesmo porque não se está buscando a mudança estrutural profunda, cultural.

Em Goiás, ainda há o agravante do passado político oligárquico e coronelista, caracterizado pela não diferenciação de interesses, com uma maior possibilidade de controle interno e estabilidade do poder central, além de intervenções constantes do setor privado sob os bens públicos.

Desde seus inícios Goiás forjou-se a partir da ação do Estado. O poder central precede a sociedade nas primeiras décadas e séculos, formata seu futuro e potencializa as forças sociais da região. O bloco de poder entronizado em 1930 acentua essa vocação do Estado, fortalecendo seu papel promotor do desenvolvimento. A integração ao mercado capitalista se constitui como fator capaz de definir as instituições e garantir recursos oficiais que, se antes não existiam ou eram incipientes nos municípios, para tanto deveriam ser criados e efetivados. (BORGES, 2004, p. 221)

No caso de Goiânia, Souza (2004) ressalta que, aos poucos, a renovação e mudança de mentalidade da cidade provocaram um empreendedorismo, sintetizador do processo desenvolvimentista, mas, mesmo assim, o Estado paira acima da sociedade, aparentemente, atendendo a todos. Há uma redistribuição de poder entre as classes dominantes e uma estratégia de planejamento voltada para a criação de condições para o desenvolvimento privado.

Na política para o setor de turismo em Goiânia, os discursos evidentemente são diferentes, considerando, como de praxe, a ideia de sustentabilidade,

embora as ações sejam imediatistas e voltadas para atender aos interesses apenas de pequenos grupos locais, já favorecidos, por isso mesmo, melhor articulados na defesa de seus interesses. (DUARTE, 2003, p.144)

O Fórum da Região dos Negócios apresentou trinta e quatro membros, representantes dos três setores, participando dos três eventos citados anteriormente: vinte e cinco representando o primeiro setor (quatro da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo de Aparecida de Goiânia, dez da Goiás Turismo, seis da Secretaria Municipal de Turismo de Goiânia, um da Superintendência Municipal de Turismo de Trindade, dois representando a Câmara Municipal de Goiânia e dois da Prefeitura de Abadia de Goiás), sete membros representando o segundo setor (quatro representando o Sebrae Goiás, um representando o *Convention & Visitors Bureau* de Goiânia, um representando a ACIEG e um representando a ABIH) e dois membros representando o terceiro setor (um representando a Pontifícia Universidade Católica de Goiás e um representando a Organização Não Governamental “Anápolis é Tudo de Bom”). Esses dados evidenciam uma baixa participação do segundo e terceiro setor nesse espaço de planejamento participativo do turismo em Goiás.

Esse quadro aponta o caráter ainda em construção da democracia participativa no Brasil que, apesar de delineado pela Constituição Federal de 1988, com o reconhecimento do caráter complementar entre a democracia representativa e a democracia participativa, se perdeu ao longo da década de 1990 com a cristalização de um Estado com altos índices de soberania doméstica, segundo Baquero (2006), imune às pressões da sociedade civil, resultando em uma deterioração das relações de confiança entre o Estado e a sociedade brasileira, filtrada para as microrrelações, comprometendo o processo de construção democrática.

Segundo um entrevistado do representante do Mtur, o planejamento do turismo no Brasil ainda é muito dependente da atuação do primeiro setor, o que é apresentado como uma das principais dificuldades em relação à metodologia proposta pelo PRT no seu processo de implantação: “A atividade turística brasileira ainda se alicerça no poder público, onde este recua há grandes perdas no processo de organização territorial e manutenção da qualidade da oferta”. (informação verbal)¹⁸¹

¹⁸¹Entrevista realizada com Representante do Mtur 1 em 18 de fevereiro de 2013.

Especificamente sobre o planejamento do turismo em Goiás, quando perguntado sobre o funcionamento da Instância de Governança da Região dos Negócios, um dos entrevistados responde:

Muito centralizada na Goiás Turismo e pouco participativa do ponto de vista dos membros e, em cima disso você tem as desistências, as burocracias excessivas para captar recursos e quando se capta é pra poucos. (informação verbal)¹⁸²

É necessário ressaltar, ainda, que a representatividade das cidades componentes do FRN também ocorre de forma extremamente desigual. A capital, Goiânia, conta com nove representantes, enquanto que Aparecida de Goiânia conta com quatro representantes, Abadia de Goiás conta com dois representantes¹⁸³, Anápolis um representante, Trindade um representante e Hidrolândia nenhum representante. É importante lembrar que, assim como destacado no capítulo I, o aparato político-institucional de cada município que membro da Região dos Negócios também é diferente e reflete diretamente na representatividade no FRN.

Até mesmo as organizações que deveriam atuar de forma regional, como o Sebrae, a ACIEG e a ABIH, segundo os entrevistados, também acabam por representar apenas os interesses da capital Goiânia.

As características da Região dos Negócios são bem complexas. Primeiramente temos Goiânia que é o município indutor e, em Goiânia, as principais associações, como a ABIH, a Abrasel e a ABAV. Em geral, essas associações não conseguem entender a sua atuação dentro da região. As estratégias dessas associações devem estar voltadas para o Estado, não para o município, mas elas não têm essa visão de um todo, elas são centralizadoras. Então isso dificultou muito esse trabalho, os objetivos das associações e o entendimento do que é a regionalização. (informação verbal)¹⁸⁴

Tal quadro foi apontado pelos entrevistados como sendo uma das principais dificuldades no relacionamento entre o município indutor e os municípios vizinhos:

As principais dificuldades estariam relacionadas ao fato das associações ABIH, ABAV, Abrasel, Sebrae, Ablan estarem localizadas na capital, e tem poucos associados em outras cidades. Além disso, a estrutura dos

¹⁸²Entrevista realizada com Representante do FRN 4 em 08 de janeiro de 2013.

¹⁸³No PET-GO (2008), Abadia de Goiás não aparece contemplada na Região dos Negócios, ou seja, a convite do presidente do FRN, Abadia de Goiás passou a integrar o FRN.

¹⁸⁴Entrevista realizada com Representante do FRN 2 em 03 de janeiro de 2013.

municípios vizinhos de Goiânia ainda é muito incipiente. (informação verbal)¹⁸⁵

Esse esvaziamento do FRN é explicado pelos entrevistados em razão da repetição das pessoas que participam de outros fóruns e conselhos, a falta de resultados efetivos, e a repetição de pautas, mas o que foi evidenciado na pesquisa é a maior parte dos membros que participam do FRN representam o município indutor e, também fazem parte do COMTUR de Goiânia o que, por si só, já direciona a pauta para assuntos mais de interesse da capital que de interesse regional, realmente, nesse caso, repetindo a pauta das discussões.

Nesses anos todas as dificuldades são as mesmas. Justamente por essas pessoas que são ligadas ao Fórum da Região dos Negócios fazerem parte de outras associações ou entidades que praticamente tem a mesma finalidade. Então, muitas vezes, se essas pessoas vão a uma reunião do *Convention Bureau*, acham que não precisa ir a uma reunião o fórum regional. E isso aí acontece mais aqui na nossa região, nós somos mais prejudicados que nas outras regiões. Nas outras regiões eles só têm o Fórum Regional e aqui na Região dos Negócios nós temos muitas outras instâncias que fazem o mesmo papel do Fórum Regional. (informação verbal)¹⁸⁶

Segundo o Caderno Operacional 3 (2007), é concedida uma relativa autonomia de trabalho às IGRs, passando elas a serem responsáveis pela definição das prioridades, pela coordenação das decisões a serem tomadas, pelo planejamento e execução do processo de desenvolvimento turístico da região, devendo, também, participar nas decisões políticas e, econômicas e sociais em âmbito regional o que não ocorreu em Goiás. No ano de 2008, por exemplo, Goiânia se candidatou a ser uma das cidades sede da Copa do Mundo de 2014 e, segundo um dos entrevistados, em momento algum essa candidatura e os impactos positivos ou mesmo negativos da escolha de Goiânia como cidade sede da copa foram discutidos no FRN:

¹⁸⁵Entrevista realizada com Representante do FRN 1 em 27 de dezembro de 2012.

¹⁸⁶Entrevista realizada com Representante do FRN 6 em 01 de março de 2013.

O plano a apresentação, o projeto de Goiânia como sede da Copa do Mundo não contemplou o aspecto regional, só contemplou Goiânia. Muito embora esse assunto tenha sido discutido no Fórum Estadual, em momento algum isso foi comentado ou passou pelo Fórum Regional, e eu questionei isso. Teoricamente o Projeto Copa do Mundo deveria ter sido discutido no Fórum Regional porque a cidade que estava se candidatando fazia parte do Fórum Regional. (informação verbal)¹⁸⁷

Portanto, apesar do número de organizações representadas, o FRN apresentou dificuldades no planejamento do turismo regionalizado em função da baixa representatividade do segundo e terceiro setor, somada a baixa representatividade dos municípios do entorno quando comparada a representatividade da capital, além da não compreensão do trabalho regionalizado pelas organizações participantes que deveriam atuar de forma mais abrangente o que demonstra uma frágil sustentabilidade na definição de ações de abrangência regional e continuidade dos trabalhos independente das mudanças de gestão que impactam o primeiro setor.

Em geral, a insegurança e o risco excessivo de mudança de rumos, faz com que os empreendedores do setor privado se afastem e prefiram não investir na localidade. Além disso, o setor privado passa a não se interessar e envolver com as discussões e decisões referentes às políticas públicas, criando um afastamento ainda maior entre os setores público e privado, e fazendo com que não se crie uma cultura de transparência, de ambos os lados (CADERNO TURISMO E SUSTENTABILIDADE, 2007, p.62);

O que também é decisivo para a falta de participação da sociedade civil

[...] assim como no caso dos empreendedores do setor privado, numa dinâmica em que o turismo é mal planejado e estruturado, a sociedade civil também se afasta do processo de discussão e tomada de decisões referentes às políticas públicas. Aqui o princípio da participação não é respeitado, e a sociedade civil também não tem espaço e confiança para tomar parte no processo de desenvolvimento de uma região (CADERNO TURISMO E SUSTENTABILIDADE, 2007, p.62)

Das trinta e quatro pessoas participaram desses três eventos, sete participaram da oficina IADH (2008), dezenove da Reunião Ordinária do FRN em 2009 e dezesseis da oficina IADH 2010. Nenhum membro do FRN participou de todos os três eventos, oito participaram de dois eventos e vinte e seis de apenas um. Destaca-se ainda que, a presença nas reuniões também não garante a participação qualificada dos membros nos processos decisórios, pois como salientado por

¹⁸⁷Entrevista realizada com Representante do FRN 5 em 23 de fevereiro de 2013.

ARAÚJO e TASCHNER (2012), a mera presença do segundo e terceiro setores nos fóruns não garante automaticamente a incorporação de suas demandas, O que ocorreu é que, a inserção (mesmo que tímida) desses novos atores na IGR da Região dos Negócios, garantiu apenas a validação de decisões, dando continuidade às velhas práticas.

Em oito anos de FRN foi realizado um plano de turismo, o Plano Municipal de Turismo de Goiânia (2009-2012) e implementado um roteiro turístico chamado “Quintais de Goiás” em parceria com o Sebrae-Goiás¹⁸⁸, já o Plano Institucional do FRN não foi executado. Dos encaminhamentos propostos em 2008¹⁸⁹, pelo relatório IADH apenas a integração de parceiros do Sebrae-GO foi conseguida. As ações propostas na Ata (2009) acerca das ações integradas para o turismo na Região dos Negócios e os resultados esperados até abril de 2011 também não foram encaminhados¹⁹⁰.

¹⁸⁸Os municípios de Trindade e Anápolis têm planos municipais de turismo. Em 2008 foi feito, em parceria com o Sebrae, a Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) de Trindade e o seguimento religioso da cidade o primeiro e, até o momento, único Plano Estratégico do Turismo Religioso de Trindade. Já em 2011, com o apoio do Sebrae, a prefeitura de Anápolis apresentou o seu primeiro Plano de Desenvolvimento Turístico do Município de Anápolis (2011-2014) Ao que consta esses planos foram estruturados apenas em seus municípios, não passando pelo crivo do FRN.

¹⁸⁹Sensibilizar os membros do Fórum quanto à importância da gestão do turismo da região, através de uma reunião extraordinária, com apoio da AGETUR e da SEMTUR; A partir do Plano Estratégico Estadual de Turismo que contém o Plano de Desenvolvimento Regional, serão definidas as prioridades, tarefas e responsabilidades (estratégias e metas); O referido Plano de Desenvolvimento da Região dos Negócios deverá ser divulgado internamente (dentro do Fórum), com o propósito de implementá-lo; Indicar, através de cada COMTUR, os membros para compor o Fórum, sendo um dos critérios o comprometimento com o propósito da gestão regional de turismo; Definir as funções dentro da Diretoria do Fórum; Criar um cargo dentro da estrutura do Fórum, com o objetivo de gerenciamento da informação; Convidar o SEBRAE e o SENAC para integrarem o Fórum Regional da Região dos Negócios; Criar uma rede virtual de comunicação entre os membros, para canalizar, discutir e democratizar a informação; Estabelecer critérios para elaboração, encaminhamento e acompanhamento de projetos direcionados ao MTur; Buscar informações sobre os projetos aprovados de outros Fóruns, como forma de aprimoramento do processo; Buscar emendas parlamentares que favoreçam a região, bem como identificar outras fontes de captação de recursos; Articular politicamente os Prefeitos dos municípios que compõem o Fórum, com o objetivo de fortalecer as ações do COMTUR. Atualmente, o Fórum está composto pelos municípios de Goiânia, Hidrolândia e Anápolis, podendo fazer parte Trindade e Aparecida de Goiânia; Apoiar, através da AGETUR, as Prefeituras para organização dos COMTUR; Articular o GEOR de turismo, liderado pelo SEBRAE, com o Fórum Regional da Região dos Negócios; Negociar junto à AGETUR o formato operacional e o perfil dos coordenadores regionais (essa ação está em processo de implementação pela AGETUR e tem por objetivo a contratação e alocação de funcionários em cada uma das regiões turísticas do Estado). (IADH, 2008)

¹⁹⁰Resultados Esperados até abril de 2011, por Linhas de Ação: I - PROGRAMAS E PROJETOS: Projeto de Roteiro Integrado proposto e aprovado pelo Fórum; Projeto de Sinalização da Região e dos Municípios que a integram, elaborado e aprovado; Projeto GEOR da Região dos Negócios implementado. II - GESTÃO INTERNA: Regimento Interno do Fórum revisto, alterado e aprovado; Diretoria do Fórum revista e empossada; Municípios integrantes do Fórum apoiados pelas entidades que o compõem, no sentido de obterem o nivelamento previsto nos critérios de classificação dos municípios; COMTURs dos Municípios de Aparecida de Goiânia e Trindade, criados e com seus representantes definidos e participando do Fórum; Reuniões Itinerantes implementadas; Grupos de

Kaplan (1982) explica que é pequeno o interesse das massas populares urbanas pelos problemas coletivos e pela organização e funcionamento da economia, da sociedade e do sistema político, predominando a procura de vantagens socioeconômicas imediatas, através da ação individual, do grupo setorial, do sindicato e do Estado, o que pode justificar a visão dos empresários do *trade* da Região dos Negócios, ou seja, uma mobilização relacionada proporcionalmente às pautas de interesse corporativo.

As atividades do turismo poderiam sim produzir um efeito multiplicador na economia local, de forma a envolver vários outros setores, mas o tamanho dos benefícios depende do grau de envolvimento e de cumplicidade da comunidade. O Fórum da Região dos Negócios, recorte geográfico desta investigação, não conseguiu instituir o planejamento participativo conforme proposto pelo PRT. Primeiramente, por não resolver os problemas básicos e primários de mobilização e, conseqüentemente, a não evolução dos debates sobre as questões mais importantes conseqüentes de um turismo sustentável.

Os próprios entrevistados, representantes dos órgãos produtores da política pública nacional de turismo, ao avaliarem a atuação das IGRs no Brasil admitem não haver diálogo entre elas. Para que elas pudessem cumprir o papel de gestoras do turismo nas regiões “Elas devem estabelecer um projeto interorganizacional voltado a interesses comuns da região e se reunirem, pelo menos, periodicamente, pra discutir isso”. (informação verbal) ¹⁹¹

E até mesmo quando se sai da verticalidade, para analisar as relações estabelecidas entre as IGRs e suas ações efetivas se chega a uma horizontalidade estabelecida entre os pares, entre aqueles com interesses convergentes.

A maior dificuldade da Regionalização na Região dos Negócios estaria na sensibilização dos municípios em participar das Instâncias e com isso a mobilização acabou se tornando deficiente. As maiores dificuldades estiveram em promover nos municípios a integração e fazer valer a força de um Conselho Municipal de Turismo e as demandas levantadas sem a “interferência política” nas reuniões dos fóruns regionais e estadual. Haviam problemas relacionados à falta de trabalho conjunto entre os municípios, já

Trabalho definidos na reunião do Fórum. III – COMUNICAÇÃO E *MARKETING*: Informativo (tipo jornalzinho) elaborado, contendo as ações do Fórum da Região dos Negócios e das suas entidades integrantes; Link criado dentro dos sites das entidades integrantes do Fórum da Região dos Negócios, como forma de divulgar as informações turísticas da região; Instância de Governança utilizando facebook, twiter, blogs, Orkut, como meios de divulgação das ações da Instância; Plano de *Marketing* dos municípios elaborados. (IADH, 2010)

¹⁹¹Entrevista realizada com Representante do CNT 1 em 06 de fevereiro de 2013.

que um, muitas vezes, não queria trabalhar com outro por às vezes ser um destino já consolidado, além de dificuldades em reuniões com o tripé: poder público, poder privado e terceiro setor. (informação verbal)¹⁹²

Portanto, as análises referentes à qualidade da participação no PRT, na Região dos Negócios em Goiás levam a conclusão de que a participação e a mobilização ainda não foram alcançadas, ou seja, a metodologia de implementação do Programa de Regionalização do Turismo não foi suficiente para possibilitar a superação da cultura do isolamento pela cultura da cooperação.

Na América Latina, o distanciamento entre governantes e governados tem levado o planejamento a não proporcionar resultados adequados a essas realidades particulares. Tendo em vista que “planejar para cumprir requisito não conduz a nenhuma solução” (MOLINA E RODRÍGUEZ, 2001, p. 63), alguns governos da região começam a experimentar o planejamento participativo, estimulando a autogestão¹⁹³, de acordo com o que a coletividade dispõe. Segundo Ferreira (1981), o que se desenvolveu, infelizmente, não foi o “planejamento democrático”, mas sim, “arremedo de planificação”, ou seja, a possibilidade de fixar para toda a atividade econômica o atendimento real das necessidades efetivas de todos.

Portanto, o grande desafio em países de grande dimensão territorial e estrutura federativa, como o Brasil é articular os instrumentos federais, estaduais e municipais com as instituições locais, seja com o sistema produtivo e empresarial, seja com as instituições públicas e civis de cada localidade. Essa tarefa exige um esforço permanente e passa pela criação ou fortalecimento das instâncias coordenadoras locais. Entretanto, como cada localidade ou região possui características próprias, não é possível sugerir ou implementar estruturas institucionais únicas e uniformes. São necessárias políticas públicas com objetivos de integração nacional com uma visão focal, pois cada localidade está em um estágio diferente de desenvolvimento e, por isso, a educação, a informação e a participação comunitária se fazem tão necessárias.

¹⁹²Entrevista realizada com Representante da Goiás Turismo 2 em 18 de fevereiro de 2013.

¹⁹³Segundo Ferreira (1981), a condição básica para a autogestão seria a definição dos objetivos de forma unitária e participativa. “O importante nesse caso é, por um lado, garantir que todos, ou pelo menos a maioria, participem de verdade desse interesse por um progresso compartilhado por esses mesmos todos; e, por outro lado, assegurar a participação desses mesmo todos na definição dos objetivos que dessa forma compartilhem. Se a definição dos objetivos for assim realmente o mais unitária e participativa possível, se poderá pensar sem problemas até mesmo nisso que se chama por aí de autogestão. Porque planificação totalmente centralizada não é necessariamente a única maneira de tentar racionalizar a atividade produtiva dos homens.” (FERREIRA, 1981, p.131–132).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todas as ações previstas no PRT convergem para a participação concedida, pois, o planejamento participativo, embora fomentado pelo programa, está longe de trazer o desenvolvimento sustentável das comunidades, devido, principalmente, ao discurso vertical e a distribuição de tarefas em caráter informativo. Além disso, a desconfiança da população em relação às ações do Estado, sublinhadas por Baquero (2006), e a intenção, primeiramente econômica no desenvolvimento turístico do país, o que por si só já oprime a ação política, parece minar a participação qualificada dos atores.

É nesse contexto que emerge a resposta para questão central desta investigação: de que forma o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil pode induzir a cultura da cooperação no planejamento do turismo na Região dos Negócios em Goiás? O PRT só tem condições de promover a organização territorial dentre de um modelo endógeno se houver uma resposta local de organização das instâncias de governança regional. A regionalização do turismo, enquanto planejamento e organização regional em prol do desenvolvimento territorial endógeno, indutora da regionalização, somente acontecerão nas regiões se os municípios tiverem identificado essa intencionalidade e estiverem dialogando em prol dela.

O objetivo geral, traduzido no desvelamento dos limites e das possibilidades da metodologia de implementação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil na substituição da cultura do isolamento pela cultura da cooperação, evidenciou a necessidade da transversalidade das políticas públicas de turismo, no sentido de articular as mais diversas pastas de governo, os diversos níveis de organização (federal, estadual e municipal) e os diversos atores (primeiro setor, segundo setor e terceiro setor) para planejar “o turismo além do turismo”, no sentido de promover o desenvolvimento territorial endógeno.

Os limites da metodologia de implementação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil se encontram na falta de articulação e comunicação no Estado Brasileiro, nessa visão descartiana, segmentada do planejamento que tenta, nesses moldes, implementar crescimento econômico do turismo travestido de desenvolvimento das regiões por meio do turismo.

Já as possibilidades estão na experiência da tentativa de articulação regional, no rever e no refazer os passos, na provocação do diálogo entre os municípios, pois mesmo na não concretização dos objetivos do programa é possível aprender com as falhas e buscar melhorar as ações no futuro.

Como objetivos específicos, por sua vez, alinhados às questões de pesquisa, foi possível observar que:

a) A análise dos discursos sobre o processo participativo de planejamento, contidos nos documentos/entrevistas possibilitou uma revisão da teoria/prática. A prática (caracterizada na fala dos atores entrevistados), apresentada nesse trabalho como o planejamento regional do turismo implantado na Região dos Negócios em Goiás, é necessária à transformação social concreta, histórica; enquanto que a teoria (disponível em documentos federais, estaduais e regionais de planejamento do turismo) deve ser retomada para a crítica da prática.

Nesse movimento, foi possível verificar, enquanto aspecto positivo, a superação dos atores no FRN, ao convocar outros municípios não identificados, nem categorizados no documento formal do PET-GO (2008) para participar do planejamento regional. Tal quadro evidencia a capacidade dos sujeitos em superar a teoria por meio das necessidades e das possibilidades no trabalho prático.

b) A análise da qualidade da participação no modo de governança estabelecido entre os municípios que compõem a Região dos Negócios em Goiás, conforme a indução proposta pelo PRT, evidenciou desigualdade de acesso dos atores nos espaços de participação, já que a disposição dos municípios para planejar o turismo era diferente, e a fragilidade na mobilização dos atores envolvidos, em que a maioria, predominante, representava os interesses do primeiro setor (Governo).

Foi verificado ao longo da pesquisa que os setores produtivos da Região Metropolitana de Goiânia já têm arranjos produtivos locais (APLs), focados nas áreas de moda, calçados, confecções, tecnologia da informação, audiovisual e saúde, além da integração com Anápolis com o polo farmacêutico. Mas essas relações produtivas não foram aproveitadas para o planejamento do turismo.

Além disso, a não convocação de atores do terceiro setor e da comunidade na discussão do turismo em Goiás, em que é disponibilizado um espaço de colaboração entre as administrações públicas e os atores do setor privado para a

definição de políticas públicas e prioridades no acompanhamento e promoção do desenvolvimento do turismo em Goiás, teve como consequências a implementação de uma política pública de turismo dita regional, totalmente voltada aos interesses do primeiro e segundo setor da capital.

c) Já a análise da participação de Goiânia no processo de indução do turismo e na constituição de redes de cooperação entre as cidades que constituem a chamada Região dos Negócios a partir do programa de regionalização ocorreu com o entendimento de que a contradição e a polarização de interesses contrários entre os municípios é um fator necessário para que haja a mediação dos interesses, tendo em vista que a qualidade política somente é realizável na unidade de interesses contrários.

Contudo, o que foi evidenciado, é que o Fórum Região dos Negócios (FRN) se comporta como uma extensão do COMTUR de Goiânia, o qual a maior parte dos membros representa a capital e os seus interesses corporativos. Tal quadro provocou a desmobilização geral dos atores. Os da capital por não verem necessidade em participar dessa instância (já que as pautas do FRN e do COMTUR de Goiânia se repetiam); e dos municípios vizinhos que não se viam representados. Nesse sentido, não se pode falar nem mesmo em tentativa de construção de uma rede de cooperação.

d) A análise das dimensões ambiental, social, cultural, econômica e político-institucional da sustentabilidade no planejamento do turismo estabelecido entre os municípios que compõem a Região dos Negócios em Goiás ocorreu, também, com o intuito de verificar a relação teoria/prática, a partir do entendimento de que a prática é uma das possibilidades da teoria, pois uma mesma teoria pode ser o embasamento de diversas práticas.

O que foi evidenciado é que as principais medidas relacionadas à sustentabilidade estão circunscritas a ações de promoção da infraestrutura e melhorias em relação à limpeza urbana, saneamento básico, sinalização turística, melhorias no transporte coletivo, construção de aterros sanitários, inclusive para lixo hospitalar, implantação de CATs em Anápolis (BR-060) e Hidrolândia (BR-153), museu de Ornitologia, implantação da Casa do Turismo, construção da Vila Cultural

(primeiro museu Arte Déco da América Latina), intencionalidade disposta no PET-GO (2008). Mas a prática disposta na Ata da reunião ordinária do FRN (2009) apresenta as ações voltadas apenas para a capital como a revitalização do parque Mutirama, do Parque agropecuário e do Zoológico.

Como demonstram as análises das entrevistas, o desenvolvimento local sustentável do turismo, numa perspectiva político-institucional, ainda não foi alcançado na Região dos Negócios em Goiás. Primeiramente, por não se resolver os problemas de mobilização e, conseqüentemente pelo baixo número de organizações do segundo e do terceiro setores representadas, principalmente fora da capital, pela rotatividade de pessoas que participam das poucas reuniões realizadas, pelo baixo número de projetos em parcerias e pela não implementação do plano institucional.

Portanto, as cidades de Anápolis, Goiânia, Trindade, Aparecida de Goiânia e Hidrolândia não chegaram a integrar um consócio. Contudo, destaca-se que a base territorial nas ações entre Estado, iniciativa privada e comunidade tem sim condições de receber essa cooperação por meio da convocação de vontades de outros atores, primeiramente os mais interessados no desenvolvimento territorial endógeno (comunidades, pequenos empresários e comerciantes, terceiro setor) e, principalmente, pela convocação das instituições de ensino para o debate.

O método do planejamento participativo deve ser pedagógico, um caminho de duas mãos, para o fortalecimento dos atores pelo processo de apropriação do conhecimento construído no processo. Mas, como todo processo educativo, o planejamento participativo é mais lento, pois necessita de um tempo social, diferente do tempo político dos projetos governamentais (de quatro em quatro anos).

O estado de Goiás ainda está caminhando em relação à democracia em suas instâncias mais representativas e setoriais. Convive-se ainda com uma representatividade política resumida a alternância de somente dois partidos políticos nesses últimos trinta anos, o que se reflete na pobreza política da região.

A crítica e contestação ao sistema vigente e suas estruturas tem o papel de mobilizar os sujeitos e os agentes sociais, pois, ao mesmo tempo em que são vítimas, também são protagonistas e podem eventualmente se articular e se converter em promotores de estratégias táticas transformadoras.

Cumpra-se situar, avaliar e utilizar as lacunas, os hiatos e os pontos fracos do sistema como meios de emergência e afirmação das forças e tendências, assim como das iniciativas e instituições renovadoras. Trata-se de mobilizar os recursos da ciência, da técnica, da imaginação e da ação política no sentido de sua aplicação a todos os níveis e aspectos da realidade, com vistas à consecução de rigor científico, substância, operacionalidade e eficiência de real impacto na sociedade. (KAPLAN, 1982, p.112-113);

A representação direta se faz cada vez mais necessária. As últimas manifestações que levaram milhares às ruas no Brasil, nos meses de junho e julho de 2013, antecedidas pelos movimentos da Primavera Árabe, em 2012, e das manifestações das Praças Espanholas, em 2012, entre outras são sintomas de uma corrosão de um modelo em pleno fracasso, pela usurpação tecnoburocrática que sofreu, mas, acima de tudo, pela não revogação da premissa autoritária que ainda persegue as formas de fazer política pública no Brasil, dentre elas a participação entre desiguais social e historicamente.

Espera-se que as manifestações ocorridas em junho de 2013, por exemplo, que também ocorreram nos municípios estudados nessa pesquisa, sejam um prelúdio para uma mudança maior da população no engajamento não só pela cobrança de atitudes e ações do primeiro setor, mas também na busca por uma participação qualificada nos espaços de poder.

Como limitação desta pesquisa e sugestão para pesquisas posteriores, um tema que foi abordado somente no contexto de Goiânia, mas que merece mais atenção dos pesquisadores em turismo no Brasil é a disponibilidade de cooperação e planejamento regional das capitais, tendo em vista que suas demandas são diferentes das demandas das cidades do interior, pela pesquisa, mais dispostas ao planejamento cooperado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBAGNANO, N. **Dicionário de Filosofia**. (3ª ed.). São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ALMEIDA, Maria Geralda. “Políticas Públicas e delineamento do espaço turístico goiano”. IN: ALMEIDA, Maria Geralda (org.). **Abordagens geográficas de Goiás: o natural e o social na contemporaneidade**. Goiânia: IESA. 2002. P.197-221.

ANÁPOLIS. **Decreto número 29.130**, de 23 de setembro de 2009. Dispõe sobre a Política Municipal de Turismo. Material Impresso.

ANÁPOLIS. **Decreto 29.481**, de 10 de dezembro de 2009. Nomeia Membros para compor o Conselho Municipal de Turismo. Disponível em: <http://www.anapolis.go.gov.br/leis/leis_pdf/2948110122009.pdf>. Acesso em: 08 jan 2013.

AQUINO, Sulamita de; CUNHA, Porto Mello. “Planejamento Governamental em Goiás: de Mauro Borges Teixeira a Marconi Perillo”. IN: **Economia e Desenvolvimento: Conjuntura Econômica de Goiás**. Ano VII, Número 23 abril/junho de 2006, p.89-93.

ARAÚJO, Cintia Möller; TASCHNER, Gisela. Turismo e políticas públicas no Brasil. IN: BENI, Mario Carlos (org.). **Turismo, planejamento estratégico e capacidade de gestão – desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri, SP: Manole, 2012. (p.69-86).

ARAÚJO, Cintia Möller; BITTENCOURT CÉSAR, Pedro de Alcântara. “Dimensão político-institucional do turismo no Brasil”. In: BENI, Mario Carlos (org.). **Turismo, planejamento estratégico e capacidade de gestão – desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri, SP: Manole, 2012. (p. 257 - 282).

ARRAES, Tadeu Alencar. **Geografia contemporânea de Goiás**. Goiânia: Ed. Vieira, 2004.

_____. O território goiano: uma abordagem quase contemporânea do desenvolvimento regional. In.: **Anais do XI ENA – Encontro Nacional da ANPUR**. Belém: ANPUR, 2007a.

_____. Planejamento e desenvolvimento regional: a intervenção governamental e a problemática regional em Goiás. **Mercator - Revista de Geografia da UFC**, vol. 6, n. 12, 2007b, pp. 25-36. Universidade Federal do Ceará, 2007.

BECKER, Dinizar Fermiano; *Wittmann, Milton Luiz (org.)*. **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. 2 edição. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

BENI, Mário Carlos. Sistema Turístico – Gestão Municipal In: Seminário Planejamento e Promoção Turística de Destinos Urbanos – I Conferência Municipal de Turismo de Porto Alegre, 1., 2000, Porto Alegre. **Textos**. Porto Alegre: Ed. Prefeitura Municipal de Porto Alegre/SMIC/Porto Alegre Turismo, 2000, p. 01-06.

_____. **Globalização do Turismo - importância econômica e social: a realidade brasileira**. São Paulo: Aleph, 2001.

_____. **Análise estrutural do turismo**. 9ª ed. São Paulo: Editora Senac, 2003.

_____. **Política e planejamento do turismo no Brasil**. São Paulo: Editora Aleph, 2006.

BENI, Mário Carlos; CURY, Mauro José Ferreira. “Bases territoriais e redes de cluster de turismo”. In: BENI, Mario Carlos (org.). **Turismo, planejamento estratégico e capacidade de gestão – desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri, SP: Manole, 2012. (p. 219 - 234).

BAQUERO, M. Globalização e Democracia Inercial: o que o capital social pode fazer na construção de uma sociedade participativa? In: BAQUERO, M., &

BAUMAN, Zygmunt. **Fronteiras do Pensamento - edição 2011**. Entrevista com o filósofo polonês Zygmunt Bauman para o Fronteiras do Pensamento, apresentada na ocasião do encontro com o pensador francês Edgar Morin. Data: 08/08/2011 (Porto Alegre) e 09/08/2011 (São Paulo). Disponível em: http://www.youtube.com/watch?v=POZcBNo-D4A&feature=youtube_gdata_player. Acesso em: 17/04/2012.

BOISIER, Sérgio. “DESARROLLO (LOCAL): ¿ DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO ?” In: BECKER, Dinizar Fermiano; BANDEIRA, Pedro Silveira. **Desenvolvimento local regional – determinante e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, vol. 1, 2000, p. 151-185.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é Participação**. 4ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

BORGES, Leandro Bernardes. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: análise interdisciplinar de uma política pública em Goiás**. 177p. .Dissertação (Mestrado Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília. 2008.

BORGES, Pedro Célio Alves. **Ruralismo, síndrome e periferia e Estado – mitos políticos e identidade regional em Goiás**. Brasília. Departamento de Sociologia (Tese de doutoramento), UnB, 1998.

_____. “Formação e Representações do Estado em Goiás”. IN: SOUZA, Dalva Borges (Org.), **Goiás: sociedade e Estado**. Goiânia: Cãnone Editorial, 2004, p.185-226.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa/Rio de Janeiro: Difel/ Bertrand, 1989.

BRASIL. **Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil**. Brasília: Ministério do Turismo, 2004. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/>>. Acesso em: 15 de jan. 2011.

_____. **Plano nacional de turismo: uma viagem de inclusão**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/>>. Acesso em: 15 de jan. 2011.

_____. **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. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/>>. Acesso em: 15 de jan. 2011.

_____. **Avaliação do programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil: resumo executivo**. Coordenação Técnica do Projeto de Ricardo Ramos de Cerqueira. Brasília: Ministério do Turismo, 2010. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/>>. Acesso em: 20 de ago. 2011.

_____. **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, 2007.

_____. **Ministério do Turismo. Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil: introdução à regionalização do turismo.** Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007.

_____. **Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil: formação de redes.** Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007.

_____. **Ministério do Turismo. Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil: diretrizes políticas.** Brasília: Ministério do Turismo, 2004. p.32.

_____. **Ministério do Turismo. Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil: diretrizes operacionais.** Brasília: Ministério do Turismo, 2004. p.61.

_____. **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, 2007. 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, 2007. 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, 2007.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, 2007. p. 67.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil: módulo operacional – Ação Municipal para a regionalização do turismo**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007. p. 61.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil: módulo operacional – Turismo e Sustentabilidade**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007. p.126.

_____. **Plano nacional de turismo: diretrizes, metas e programas (2003-2007)**. Brasília: Ministério do Turismo, 2003. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/>>. Acesso em: 15 de jan. 2011.

_____. **Plano de desenvolvimento integrado de turismo sustentável (PDITS) do Polo de Negócios e Eventos**. Brasília: Technum Consultoria, 2011. 229 p.

_____. **Controle Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial/>>. Acesso em: 30/04/2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%7Ao.htm> Acesso em: 20 dez. 2011.

BRASIL. **Medida provisória numero 2.216-37**, de 31 de Agosto de 2001. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2216-37.htm>. Acesso em: 09 jan. 2012.

BRASIL. **Lei 10.683**, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683compilado.htm>. Acesso em: 20 jan. 2011.

BRESSER – PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, aparelho de Estado e Sociedade Civil**. Brasília: ENAP, 2001.

BROSE, Markus. Indicadores em projetos, programas e políticas públicas. Sua definição, seus potenciais e limites, e a aplicação prática. Grupo de estudo no enfoque participativo. Porto Alegre. **Texto 1**, 10p. 1997.

BRUYNE, Paul, *et al.* **Dinâmica da pesquisa nas ciências sociais: os pólos das práticas metodológicas**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

BURNS, Peter M.; Tradução: Dayse Batista. **Turismo e Antropologia: uma introdução**. São Paulo: Chronos, 2002. – Coleção Tours.

BUSTELO, Eduardo S. Planejamento e política social: a dialética do possível In: BROMLEY, Ray, BUSTELO, Eduardo S. (Org.), **Política X técnica no planejamento: perspectivas críticas**. São Paulo: Brasiliense; Brasília: UNICEF, 1982. p. 132-152.

CARREIRO, Marcos Nunes. “TJ considera inconstitucional Plano Diretor de Aparecida de Goiânia”. IN: **Jornal Opção**. disponível em: <http://www.jornalopcao.com.br/posts/ultimas-noticias/tj-considera-inconstitucional-plano-diretor-de-aparecida-de-goiania> acesso em: 05/03/2013

CHAUÍ, Marilena. “Pragmatismo Político”. Debate com a filósofa e professora Marilena Chauí no evento **A Ascensão Conservadora em São Paulo**. Data: 04/09/2012 (São Paulo). Disponível em: <http://www.pragmatismopolitico.com.br/2012/09/marilena-chau-i-debate-ascensao-conservadora-sao-paulo.html>. Acesso em: 06/09/2012.

CHAUL, Nasr Nagib Fayad. **A Construção de Goiânia e a Transferência da Capital**. Goiânia, 2001.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (1992, RJ). **Agenda 21**. Brasília, Senado Federal, 1997.

COOPER, Cris, *et al.* Políticas Públicas e turismo In: _____. **Turismo, princípios e práticas**. Tradução de Alexandre Salvaterra. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2007.

CREMONESE, D (Org.). **Capital Social: teoria e prática**. (p. 43-69). Ijuí: Editora Unijuí, 2006.

CRUZ, Rita de Cássia Arizada. **Política de turismo e território**. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado. **Geosul**, Florianópolis, v. 20, n. 40, p. 27-43, jul./dez.2005.

DEMO, Pedro. Dialética – Processualidade de Estruturas Históricas. In: **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. São Paulo, Atlas, 1995.

_____. Dialética do conhecimento científico. In: **Metodologia do Conhecimento Científico**. São Paulo, Atlas, 2000.

DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco. Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade no Brasil: uma breve reflexão In: _____ (Org.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 09-31.

DUARTE, Ivonaldo Ferreira. “Goiânia – Política de Turismo e construção de atrativos”. IN: ALMEIDA, Maria Geralda (et al.). **Paradigmas do Turismo**. Goiânia: Alternativa, 2003. (p.133-145).

DUARTE, Ivonaldo Ferreira; MORETTI, Edvaldo César; ALMEIDA, Maria Geralda de. Desenvolvimento local: uma contribuição de Goiânia ao turismo de municípios próximos In: **Observatório Geográfico de Goiás**. Goiás: 2005. Disponível em: <<http://www.observatoriogeogoiias.com.br/>>. Acesso em: 08 de fev. 2010.

FERREIRA, Francisco Whitaker. **Planejamento sim e não: um modo de agir num mundo em permanente mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de teoria geral do estado e de ciência política**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

FINE *et al.* “Para quem? Pesquisa Qualitativa, representações e responsabilidades sociais”. IN: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. edição (tradução: Sandra Regina Nertz). Porto Alegre: Artmed e Bookman. 2010

Fórum da Região dos Negócios. Goiânia. **Ata da reunião ordinária do Fórum realizada no dia 29 de abril de 2009**. Sem Livro, p. 1-2.

GASTAL, Susana. "Turismo e Cultura: aproximações e conflitos". In: BENI, Mario Carlos (org.). **Turismo, planejamento estratégico e capacidade de gestão – desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri, SP: Manole, 2012. (p. 235 - 256).

GOELDNER, Charles; RICHIE, J. Brent; MCINTOSH, Robert W. **Turismo – princípios, práticas e filosofias**. Porto Alegre: Bookman, 2002.

GOIÂNIA. **Lei Municipal 7.747, de 13 de novembro de 1997**. Disponível em: <http://www.goiania.go.gov.br/Download/legislacao/diariooficial/2007/do_20070629_000004150.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2011.

GOIÂNIA. **Lei complementar 214**, de 24 de janeiro de 2011. Dispõe sobre alterações na estrutura organizacional do Poder Executivo do Município de Goiânia e dá outras providências. Disponível em: <http://www.goiania.go.gov.br/Download/legislacao/diariooficial/2011/do_20110125_000005031.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2011.

GOIÂNIA. **Lei Complementar 229**, de 10 de maio de 2012. Dispõe sobre alterações na estrutura organizacional do Poder Executivo do Município de Goiânia. Disponível em: <http://www.goiania.go.gov.br/Download/legislacao/diariooficial/2012/do_20120510_000005346.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2011.

GOIÁS. **Plano Plurianual – 2000-2003**. Goiás. Goiânia, SEPLAN, 2000.

_____. **Plano Plurianual – 2004-2007**. Goiás. Goiânia, SEPLAN, 2004.

_____. **Plano Plurianual – 2008-2011**. Goiás. Goiânia, SEPLAN, 2008.

_____. **Plano estadual do turismo de Goiás (PET-GO): diretrizes, estratégias e programas**. Goiânia: AGETUR, 2008.

_____. **Plano Plurianual – 2012-2015**. Goiás. Goiânia, SEPLAN, 2012.

GOIÁS. **Lei 13.550**, de 11 de novembro de 1999. Modifica a organização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/1999/lei_13550.htm>. Acesso em: 20 jan. 2011.

GOIÁS. **Lei Complementar Estadual de número 27**, de 30 de dezembro de 1999. Cria a Região Metropolitana de Goiânia, autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, a Secretaria Executiva e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia e dá outras providências correlatas. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=7066>. Acesso em: 31 Ago. 2011.

GOIÁS. **Lei Complementar Estadual de número 78, de 25 de março de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999, que cria a Região Metropolitana de Goiânia, autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, a Secretaria Executiva e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=9457>. Acesso em: 31 Ago. 2011.

GOIÁS. **Constituição do Estado de Goiás 1991**. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm> Acesso em: 05 de jan.2013.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GOMES, Giovanna Adriana Tavares. **Conflito de interesse e participação da comunidade no desenvolvimento do turismo de base local – Um estudo de Pirenópolis e Cidade de Goiás – GO**. 250p. .Dissertação (Mestrado em Turismo e Hotelaria) – Universidade Vale do Itajaí, Balneário Camboriú. 2010.

GOMES, Marcos Affonso Ortiz; SOUZA, Alessandro Vanini Amaral de; CARVALHO, Ricardo Silveira de. “Diagnóstico rápido participativo (DRP) como mitigador de impactos socioeconômicos negativos em empreendimentos agropecuários” In: BROSE, Markus (Org.). **Metodologia participativa: uma introdução a 29 instrumentos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. p. 63-78.

GOMES, Paulo César da Costa. “O conceito de região”. In: CASTRO, *Iná Elias* de; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2005. (p.49-76).

GOULET, Denis. “Desenvolvimento Autêntico: Fazendo-o sustentável”. In: CAVALCANTI, Clovis (org). **Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2001, p.72-82.

HADDAD, Paulo Roberto. **Os clusters produtivos**. Belo Horizonte: Estado de Minas Economia, 1999.

HAESBAERT, Rogério. **Des-territorialização e identidade**. Niterói: EDUFF, 1997.

HAFFNER, Jacqueline A. Hernández. **CEPAL: uma perspectiva de desenvolvimento latino-americano**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1996.

HALL, Colin Michael. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo: Contexto, 2001.

HUGHES, George. *Environmental Indicators*. **Annals of Tourism Research**. V.29, n.2, pp.457-477, 2002.

IADH-GESPAR/Ministério do Turismo (Brasil). **Levantamento e análise de informações terciárias: caracterização da instância de governança**. Goiânia, 2008. 9 p.

_____. **Direcionamento estratégico da instância de governança da Região dos Negócios - Goiás**. Goiânia, 2010. 9 p.

JAFARI, Jafar. La cientifización del turismo. **Estudios y perspectivas en turismo**. Buenos Aires, v. 3, n. 1, 1994.

KAPLAN, Marcos. “Aspectos políticos do planejamento na América Latina”. IN: BROMLEY, Ray, BUSTELO, Eduardo S. (Org.), **Política X técnica no planejamento: perspectivas críticas**. São Paulo: Brasiliense, Brasília: UNICEF, 1982, p. 84-122.

LAMOUNIER, Bolívar; PIO, Carlos. **De Cardoso a Lula: más semejanzas que diferencias?** Vanguardia Dossier, Barcelona, v. 4, p. 59 - 63, 01 jan. 2003.

LEMOS, Leandro Antônio de; BATISTA, Álvaro Maia. “Dimensão econômica: cadeia produtiva e contas satélites do turismo”. In: BENI, Mario Carlos (org.). **Turismo, planejamento estratégico e capacidade de gestão – desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri, SP: Manole, 2012. (p. 219 - 234).

LÔBO, Sônia Aparecida. “A Constituição do eixo Goiânia-Anápolis”. IN: **Observatório do Mundo do Trabalho do IFG**. Disponível em: http://ifg.edu.br/observatorio/images/downloads/projetos/a_conconstitui_eixo_goiania_anapolis.pdf acesso em: 04/03/2013.

MACEDO, Roberto Sidnei. O rigor fecundo: a etnopesquisa crítica como analítica sensível e rigorosa do processo educativo. **Revista FACED**, Salvador, Universidade Federal da Bahia, nº 4, 18 p., 2000.

MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. **O que é cidadania?** São Paulo: Editora Brasiliense, 2001.

MINAYO, Maria Cecília (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 7ª ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 1997.

MOESCH, Marutschka. **A Produção do Saber Turístico**. São Paulo, Contexto, 2000.

_____. **Epistemologia Social do Turismo**. 504 p. Tese (Doutorado em Comunicação) – Escola de Comunicação e Arte. Universidade de São Paulo. 2004.

_____. **Planejamento Econômico no Brasil**: planejamento indicativo. Porto Alegre-RS: 2008. 16 slides, color. Acompanha texto.

_____. **Histórico do Planejamento**. Brasília-DF: 2012. 22 slides, color. Acompanha texto.

_____. “ Dimensão Social”. In: BENI, Mario Carlos (org.). **Turismo, planejamento estratégico e capacidade de gestão – desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri, SP: Manole, 2012. (p. 203 - 218).

MOLINA, Sérgio. El modelo indústria turística. In: _____. **Conceptualización del turismo**. México: Limusa, 2000.

MOLINA, Sergio; RODRÍGUES, Sergio. **Planejamento integral do turismo: um enfoque pra a América Latina**. Tradução de Carlos Valero. Bauru-SP: EDUSC, 2001.

MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. **O mito do desenvolvimento sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias**. Florianópolis, Editora da UFSC, 2001.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Território e história no Brasil**. 2ª Ed., São Paulo: Annablume, 2005. p.154.

NOBRE, Marcos; AMAZONAS, Maurício (Orgs.). **Desenvolvimento sustentável: a instucionalização de um conceito**. Brasília, Ed. IBAMA, 2002.

OMT. **Código mundial de ética do turismo**. Santiago do Chile, 1999. Disponível em: <http://www.world-tourism.org/code_ethics/pdf/languages/Portugal.pdf./>. Acesso em: 15 de fev. 2011.

OMT, WTTC & EARTH COUNCIL. **Agenda 21 for the Travel & Tourism Industry Towards Environmentally Sustainable Development**. S.l., s.e.,1996. Disponível em: <<http://www.wttc.org/promote/agenda21.html>>. Acesso em: 20 de abril de 2013.

PAIVA, Carlos Águedo. **Fundamentos para uma teoria e uma política de desenvolvimento regional**: de Porter a Marx, de Marx a nós. In: BECKER, DinizarFermiano; BANDEIRA, Pedro Silveira (Org.). Respostas regionais aos desafios da globalização. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.

PALHETA DA SILVA, João Márcio. "Poder, governo e território na sociedade contemporânea". IN: **FLASCO – Brasil**. Série Estudos e Ensaios/ Ciências Sociais. Junho/2009. Disponível em: http://www.flacso.org.br/portal/pdf/serie_estudos_ensaios/Joao_Palheta.pdf. Acesso em 29/04/2013.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PÊCHEUX, Michel. Langages, nº 81: **Analyse de discours: nouveaux parcours**: hommage à Michel Pêcheux (1986); Michel Pêcheux: Discurso: Estrutura ou Acontecimento (Campinas, 1990).

PENA, Luiz Carlos Spiller; BRASILEIRO, Iara Lúcia Gomes; SANTOS, Ana Rosa Domingues. "Processos participativos e o desenvolvimento sustentável do turismo: reflexões sobre o funcionamento do grupo gestor do destino indutor Brasília". **Revista Turismo e Desenvolvimento**, Aveiro, n. 17/18, p.893-903. 2012.

PINHEIRO, Wallace Meirelles. **Políticas públicas: o planejamento municipal como base para o desenvolvimento sustentável na Amazônia**. Manaus: Editora Valer, 2008.

PIRES, Paulo dos Santos. "Sustentabilidade: dimensão ambiental". In: BENI, Mario Carlos (org.). **Turismo, planejamento estratégico e capacidade de gestão – desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri, SP: Manole, 2012. (p. 181-202).

PUTNAM, Robert. **Cidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

REJOWSKI, Mirian; SOLHA, Karina Toledo. Turismo em um cenário de mudanças. In: REJOWSKI, Mirian (Org.). **Turismo no percurso do tempo**. São Paulo: Aleph, 2002.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Brasília: 2006. Disponível em: <www.ufba.br/~paulopen/AnalisedePolíticasPublicas.doc>. Acesso em: 15 de jan. 2011.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

_____. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Studio Nobel/Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993.

SANTOS FILHO, João dos. **Políticas públicas em turismo no estado brasileiro**. Maringá-PR: 2006. 130 slides, color. Acompanha texto.

SANTOS, Milton. "Os deficientes cívicos". In: **O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania**. Publifolha: São Paulo, p 149-152.

SEBRAE. **Pesquisa do perfil do visitante da romaria do Divino Pai Eterno.** Trindade, Agosto de 2009.

SEGPLAM-GO/IMB – 2012. (Adaptada pelo Observatório do Mundo do Trabalho do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás.

SEN, Amartya Kumar. “Por que é necessário preservar a coruja-pintada”. **Folha de São Paulo**, 14 de março de 2004, caderno Mais!, p.16-18.

SILVA, Adailton Lopes Torres da. **Estado, Planejamento e Gestão pública em Goiás: os governos Mauro Borges Teixeira e Marconi Perillo.** Goiânia. Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia (dissertação de mestrado), UFG, 2003.

SILVA, Clarinda A. et al. **Análise do Perfil do Turismo que visita a cidade de Goiânia:** uma contribuição ao planejamento local. Relatório Final da Pesquisa. Programa de Iniciação Científica – PIBIC do CEFET-GO: Goiânia, 2008.

SILVA, Jorge Antônio Santos Silva. **Turismo, crescimento e desenvolvimento: uma análise urbano-regional baseada em cluster.** Tese (Doutorado em Comunicação e Turismo). Escola de Comunicação e Artes (ECA) da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

SOLHA, Karina Toledo. Evolução do turismo no Brasil In: REJOWSKI, Mirian (Org.). **Turismo no percurso do tempo.** São Paulo: Aleph, 2002.

_____. **Política de turismo:** desenvolvimento e implementação In: RUSCHMANN, Doris Van de Meene; SOLHA, Karina Toledo (Org.). **Planejamento turístico.** Barueri-SP: Manole, 2006.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas:** uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n.16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Dalva Borges. “O golpe em Goiás”. IN: SOUZA, Dalva Borges (Org.), **Goiás: sociedade e Estado.** Goiânia: Cãnone Editorial, 2004, p.87-130.

SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento econômico.** São Paulo: Atlas, 2009.

TRINDADE. **Plano estratégico do turismo religioso de trindade** - goiás/ coordenação serviço de apoio às micro e pequenas empresas em goiás – Goiânia: Sebrae, 2009.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação: o positivismo, a fenomenologia, o marxismo**. São Paulo : Atlas, 1992.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro, Garamond, 2005.

VAZ, Maria Teresa de Noronha. “Política regional versus complexidades no desenvolvimento local: as componentes institucionais baseadas no conhecimento”. IN: ALEXANDRE NETO, Paulo (org.). **Território e desenvolvimento econômico**. Lisboa: Instituto Piaget, 2006

VILLAR, Alejandro. Políticas públicas em turismo In: WALLINGRE, Noemí; VILLAR, Alejandro (Comp.). **Desarrollo y gestión de destinos turísticos: políticas y estrategias**. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2009.

ZAPATA, Tânia; AMORIM, Mônica Alves; ARNS, Paulo César. **Desenvolvimento Territorial a Distancia**. Florianópolis: SEaD – UFSC, 2007

**APÊNDICE A – ENTREVISTA: ATORES DO MINISTÉRIO DO TURISMO/
COMPONENTES DO CONSELHO NACIONAL DE TURISMO**



**Universidade de Brasília
Centro de Excelência em Turismo
Mestrado Profissional em Turismo**

Esta entrevista é parte integrante de dissertação intitulada “Limites e possibilidades do programa de regionalização do turismo como indutor da cultura da cooperação: região dos negócios em Goiás”, que busca compreender as continuidades e as discontinuidades do programa de regionalização enquanto um facilitador da superação da cultura do isolamento pela cultura da cooperação.

Nome:

—
Área _____ **de**
Atuação: _____

Ocupou algum cargo no Ministério do Turismo? () sim () não.

Período _____ **em** _____ **que**
trabalhou? _____

1. Qual a sua compreensão sobre o que é regionalização do turismo?
2. Quais as principais dificuldades podem ser apontadas em relação a metodologia proposta pelo Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT) no seu processo de implantação?
3. Quais são os principais desafios do turismo regionalizado no Brasil?

4. **Como você avalia a atuação das Instâncias de Governança regional?**
5. **O que é preciso para que as Instâncias de governança cumpram seu papel de gestoras do turismo da região?**
6. **No momento, você conhece alguma ferramenta ou mecanismo de monitoramento e avaliação do PRT?**
7. **Comentários e observações sobre o PRT.**

Muito obrigada pelo seu tempo e pela sua contribuição.

**APÊNDICE B – ENTREVISTA: CONSULTORIA RESPONSÁVEL PELA
ELABORAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE TURISMO DE GOIÁS**



**Universidade de Brasília
Centro de Excelência em Turismo
Mestrado Profissional em Turismo**

Esta entrevista é parte integrante de dissertação intitulada “Limites e possibilidades do programa de regionalização do turismo como indutor da cultura da cooperação: região dos negócios em Goiás”, que busca compreender as continuidades e as discontinuidades do programa de regionalização enquanto um facilitador da superação da cultura do isolamento pela cultura da cooperação.

Nome:

Formação:

Área

de

atuação:

1. **Quais as principais dificuldades podem ser apontadas em relação a metodologia proposta pelo Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT)?**

2. **Na sua opinião, quais são os principais desafios do turismo na Região dos Negócios?**

3. **Ao longo da implantação do projeto foi identificado a falta de mobilização da Instância de Governança da Região dos Negócios? Caso positivo, como a Consultoria atuou para ampliar a mobilização?**

4. **Quais as principais dificuldades enfrentadas para a manutenção da Instância de Governança regional?**
5. **Na sua opinião, o que é preciso para que a Instância de governança cumpra seu papel de gestora do turismo da Região dos Negócios?**
6. **Como você avalia a qualidade da participação dos atores do PRT.**
7. **Comentários e observações sobre o PRT.**

Muito obrigada pelo seu tempo e pela sua contribuição.

APÊNDICE C – ENTREVISTA: GESTORES DA GOIÁS TURISMO



**Universidade de Brasília
Centro de Excelência em Turismo
Mestrado Profissional em Turismo**

Esta entrevista é parte integrante de dissertação intitulada “Limites e possibilidades do programa de regionalização do turismo como indutor da cultura da cooperação: região dos negócios em Goiás”, que busca compreender as continuidades e as descontinuidades do programa de regionalização enquanto um facilitador da superação da cultura do isolamento pela cultura da cooperação.

Nome:

Formação:

Área de atuação:

Ocupou algum cargo na Goiás Turismo? () sim () não.

Período em que trabalhou?

1. Na sua opinião, quais foram as principais mudanças promovidas pelo Programa de Regionalização do Turismo (PRT) nos municípios que compõem a Região dos Negócios, e quais são as expectativas para os próximos anos?
2. Na sua opinião, quais as principais dificuldades podem ser apontadas em relação a metodologia proposta pelo PRT?

3. Na sua opinião, quais são os principais desafios do turismo na Região dos Negócios?
4. Como você vê o funcionamento da Instância de Governança da Região dos Negócios ?
5. Ao longo da implantação do projeto foi identificado a falta de mobilização das Instâncias de Governança? Caso positivo, como a Goiás Turismo atuou para ampliar a mobilização?
6. Os relatórios realizados pelo Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano, entre os anos de 2008 e 2010 apontaram dificuldades para realizar mudanças comportamentais nos componentes do Fórum da Região dos Negócios em relação à mobilização. Há que se atribui tais dificuldades e o que a Goiás Turismo vem fazendo para reverter esse quadro?
7. Os relatórios realizados pelo Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano, entre os anos de 2008 e 2010 apontaram uma fraca estrutura institucional dos municípios da Região dos Negócios, com exceção de Goiânia, em relação ao turismo. Entretanto, no caderno de Introdução à Regionalização do turismo, o Ministério deixa claro a sua intenção em aproveitar o potencial de complementariedade de atividades econômicas entre os municípios, reconhecendo que nem todos os municípios que integram a região, necessariamente sejam turísticos. De que forma a Goiás Turismo vem trabalhando para mediar esse conflito?
8. Os municípios que compõem a Região dos Negócios vêm desenhando estratégias conjuntas que privilegiem as vantagens comparativas de cada município participante, e que estimule a competitividade global da região? Caso positivo, como a Goiás Turismo vem trabalhando nessas

negociações? Caso negativo, como a Goiás Turismo vem trabalhando para reverter esse quadro?

- 9. Quais as principais dificuldades enfrentadas para a manutenção da Instância de Governança regional?**
- 10. O que é preciso para que a Instância de governança da Região dos Negócios cumpra seu papel de gestora do turismo da região?**
- 11. No momento há alguma ferramenta ou mecanismo de monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Turismo?**
- 12. Como você avalia a qualidade da participação dos atores do PRT?**
- 13. Como está sendo prevista a continuidade do processo de regionalização?**
- 14. Comentários e observações sobre o PRT.**

Muito obrigada pelo seu tempo e pela sua contribuição.

APÊNDICE D – ENTREVISTA: MEMBROS DO FÓRUM DA REGIÃO DOS NEGÓCIOS



**Universidade de Brasília
Centro de Excelência em Turismo
Mestrado Profissional em Turismo**

Esta entrevista é parte integrante de dissertação intitulada “Limites e possibilidades do programa de regionalização do turismo como indutor da cultura da cooperação: região dos negócios em Goiás”, que busca compreender as continuidades e as descontinuidades do programa de regionalização enquanto um facilitador da superação da cultura do isolamento pela cultura da cooperação.

Nome:

Formação:

Profissão:

Órgão ou empresa a qual está vinculado:

Ocupa algum cargo? () sim () não. Se sim, qual cargo ocupa?

Há quanto tempo trabalha no órgão/ empresa:

1. Os relatórios realizados pelo Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano, entre os anos de 2008 e 2010 apontaram dificuldades para implantar um planejamento regionalizado na Região dos Negócios. A que se atribuem tais dificuldades?

2. Quais são os principais desafios do turismo na Região dos Negócios?

3. **Como você vê o funcionamento da Instância de Governança da Região dos Negócios?**
4. **Quais as sugestões para regionalizar o turismo na Região dos Negócios?**
5. **Cite os aspectos que favorecem o desempenho da Instância de Governança da Região dos Negócios.**
6. **Cite os aspectos de dificultam o desempenho da Instância de Governança Região dos Negócios.**
7. **O que é preciso para que a Instância de governança da Região dos Negócios cumpra seu papel de gestora do turismo da região?**
8. **No momento, há projetos em parcerias público-privadas no Fórum da Região dos Negócios?**
9. **Avalie a execução do plano institucional da Região dos Negócios quanto a sua implantação.**
10. **Há articulação entre a Instância de Governança e os roteiros turísticos da Região? Explique.**
11. **Quais são as ações efetivas resultantes da Gestão Colegiada a partir de 2005?**
12. **Quais as vantagens na perspectiva do trabalho regionalizado na área do turismo ?**
13. **Por que você participou do Fórum de Governança da Região dos Negócios?**

14. Cite as principais dificuldades no relacionamento entre o município indutor e os municípios vizinhos?

15. Como você avalia a participação no PRT?

16. Comentários e observações sobre o PRT.

Muito obrigada pelo seu tempo e pela sua contribuição.

**APÊNDICE E – TABELA DE FREQUÊNCIA PARA ESCOLHA DOS
ENTREVISTADOS DO FÓRUM DA REGIÃO DOS NEGÓCIOS – GOIÁS**

Nome	Cargo	Segmento que representa	Cidade que representa	Eventos realizados			Frequência
				Oficina IADH 2008	Reunião Ordinária do Fórum da Região dos Negócios 29/04/2009	Oficina IADH 2010	
Aline Xavier	Secretaria Municipal de Cultura e Turismo de Aparecida de Goiânia	Governo	Aparecida de Goiânia	-	-	x	1
Andréia Carneiro	SEBRAE - GO	Parceiros	-	-	x	x	2
Andressa Rodrigues Ferreira	Goiás Turismo	Governo	-	-	x	-	1
Bárbara Caiado	Convention & Visitors Bureau de	Mercado	Goiânia	x	x	-	2

	Goiânia						
Brenda L. Oliveira da Carvalho	Goiás Turismo	Governo	-	-	x	-	1
Carlos Ronay Parente Vieira	AGETOP	Governo	-	-	x	-	1
Christina Macedo	Goiás Turismo	Governo	-	-	x	x	2
Demétrio Giacom et Neto	Secretaria Municipal de Cultura e Turismo de Aparecida de Goiânia	Governo	Aparecida de Goiânia	-	-	x	1
Divino A. dos Santos	Prefeitura de Abadia de Goiás	Governo	Abadia de Goiás	-	x	x	1
Euler de Moraes	Secretaria Municipal de Turismo de Goiânia	Governo	Goiânia	x	x	-	2
Fernando Magalhães	Secretaria Municipal de Turismo de Goiânia	Governo	Goiânia	-	-	x	1
Flávia de Brito	Goiás Turismo	Governo	-	x	-	-	1

Rabelo							
Gilson Parreira de Barros	Secretaria Municipal de Turismo de Goiânia	Governo	Goiânia	-	x	-	1
Humberto A Mendes	Secretaria Municipal de Turismo de Goiânia	Governo	Goiânia	-	x	-	1
Jordana Helena de Souza Ferreira	Diretoria de Turismo de Abadia de Goiás	Governo	Abadia de Goiás	-	x	x	1
José Adeu de A. Torres	ACITEG	Mercado	Goiânia	-	x	x	2
José Luis Urzêda de Oliveira	ABIH	Mercado	Goiânia	x	-	-	1
Júlio Lemos	Secretaria Municipal de Cultura e Turismo de Aparecida de Goiânia	Governo	Aparecida de Goiânia	-	-	x	1
Lara Abrantes	SEBRAE-GO	Parceiros	-	-	-	x	1
Leonard	Goiás	Governo	-	-	-	x	1

o Martins	Turismo						
Luíz Henriqu e Rodrigu es	SEBRAE- GO	Parceiros	-	-	x	x	2
Marco Antônio Vezzani	PUC-GO e Faculdade Latino Americana	Terceiro Setor	-	-	x	-	1
Milena Ribeiro de Miranda	Goiás Turismo	Governo	-	-	x	x	2
Naiara Neves	Secretaria Municipal de Turismo de Goiânia	Governo	Goiânia	-	-	x	1
Patrícia Marque s	Goiás Turismo	Governo	-	-	-	x	1
Patrícia Teixeira Correia	Secretaria Municipal de Cultura e Turismo de Aparecida de Goiânia	Governo	Aparecid a de Goiânia	-	x	-	1
Ricardy Carneiro de Oliveira	ONG Anápolis é Tudo de Bom	Terceiro Setor	Anápolis	x	x	-	2
Rosâng	Superintend	Governo	Trindade	-	-	x	1

ela Lopes	ência de Turismo de Trindade						
Saulo Hermíni o Ribeiro Sousa	Câmara Municipal de Vereadores de Goiânia	Governo	Goiânia	-	x	-	1
Sebasti ão Augusto Barbosa Neto	Goiás Turismo	Governo	-	x	-	-	1
Simeyzo n Silveira	Câmara Municipal de Vereadores de Goiânia	Governo	Goiânia	-	x	-	1
Sinara Siqueira	Goiás Turismo	Governo	-	-	-	x	1
Thatyan a Betla	Secretaria Municipal de Turismo de Goiânia	Governo	Goiânia	x	-	-	1
Vaness a Leal	SEBRAE- GO	Parceiros	-	-	-	x	1

**APÊNDICE F – QUADRO DE ANÁLISE DOS DOCUMENTOS/ENTREVISTAS POR
TEMA**

Análise dos Documentos/ Entrevistas				
Num.	Documento	Tema1: Políticas Públicas e Turismo	Tema 2: Desenvolvimento Sustentável	Tema 3: Governos e Sociedade
1.	Plano Nacional de Turismo (2003–2007)	x	x	x
2.	Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes Políticas (2004)	x	x	x
3.	Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes Operacionais (2004)	x	x	x
4.	Plano Nacional de Turismo (2007–2010)	x	x	x
5.	Cadernos de Turismo: Introdução à Regionalização do Turismo (2007)	x	x	x
6.	Cadernos de Turismo: Módulo Operacional 1 – Sensibilização (2007)	-	-	x
7.	Cadernos de Turismo: Módulo Operacional 2 – Mobilização (2007)	-	-	x
8.	Cadernos de Turismo: Módulo Operacional 3 –	x	-	-

	Institucionalização da Instância de Governança Regional (2007)			
9.	Cadernos de Turismo: Módulo Operacional 4 – Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional (2007)	x	-	-
10.	Cadernos de Turismo: Conteúdo Fundamental – Ação Municipal para a Regionalização do Turismo (2007)	-	-	x
11.	Cadernos de Turismo: Conteúdo Fundamental – Formação de Redes (2007)	-	x	-
12.	Cadernos de Turismo: Conteúdo Fundamental – Turismo e Sustentabilidade (2007)	-	x	x
13.	Plano Estadual de Turismo de Goiás (2008)	x	x	x
14.	Relatório IADH (2008)	x	x	x
15.	Ata de Reunião Ordinário do FRN (2009)	x	x	x
16.	Relatório IADH (2010)	x	x	x
Análise das Entrevistas				
1.	Representante do Mtur (entrevista realizada em 18/02/2013)	x	x	x

2.	Representante do CNT (entrevista realizada em 06/02/2013)	x	x	x
3.	Representante da Goiás Turismo 1 (entrevista realizada em 20/12/2012)	x	x	x
4.	Representante da Goiás Turismo 2 (entrevista realizada em 18/02/2013)	x	x	x
5.	Representante da Consultoria (entrevista realizada em 19/03/2013)	x	x	x
6.	Representante do FRN1 (entrevista realizada em 27/12/2012)	x	x	x
7.	Representante do FRN 2 (entrevista realizada em 03/01/2013)	x	x	x
8.	Representante do FRN 3 (entrevista realizada em 03/01/2013)	x	x	x
9.	Representante do FRN 4 (entrevista realizada em 08/01/2013)	x	x	x
10.	Representante do FRN 5 (entrevista realizada em 23/02/2013)	x	x	x
11.	Representante do FRN 6 (entrevista realizada em 01/03/2013)	x	x	x