

A dinâmica das políticas públicas do setor de turismo nos municípios do Cone Leste Paulista: reflexões sobre a dimensão político-institucional da sustentabilidade

Maurício César Delamaro (delamaro@feg.unesp.br)*, Sérgio Tomasella Júnior (sergio_tomasella@yahoo.com.br), Renato Mimoto de Brito (rmimoto@yahoo.com.br) e Thiago Amaral Gaspar (thigas2@gmail.com)**

Resumo

O presente trabalho avalia a dinâmica do planejamento municipal para o setor turístico nas cidades do Cone Leste Paulista. Para tanto, analisa a capacidade de gestão dos Órgãos Municipais de Turismo, o envolvimento de atores sociais, os tipos e a efetividade dos planejamentos elaborados nos últimos anos. As informações foram coletadas junto a atores sociais dos municípios através de entrevistas e as peças de planejamento existentes foram analisadas. A conclusão é que os procedimentos de planejamento hegemônicos não são suficientes para a promoção de um turismo sustentável e são esboçadas algumas alternativas.

Palavras-chave: Planejamento estratégico; Turismo sustentável; Gestão municipal.

Abstract

The present work evaluates the dynamics of the municipal planning for the tourist sector in the cities from São Paulo's East Cone. In order to achieve that, it analyzes the capacity of management of the Municipal Agencies of Tourism, the involvement of social actors, the types and the effectiveness of strategic planning elaborated in recent years. The information has been collected from social actors of the cities through interviews, and the existing parts of strategic planning have been analyzed. The conclusion is that the hegemonic procedures of planning are not enough for the promotion of sustainable tourism and, therefore, some alternatives are sketched.

Key-words: Strategic planning; Sustainable tourism; Municipal management.



Laboratório de Tecnologia e Desenvolvimento Social



Introdução

A primeira parte da pesquisa que originou o presente trabalho desenrolou-se até o ano de 2004, quando foram analisados os dados referentes a 13 cidades do Vale do Paraíba Paulista. Completa a pesquisa, apresenta-se as análises e conclusões para todo o Cone Leste Paulista - Vale do Paraíba, Região da Mantiqueira, Região da Bocaina e Litoral Norte.

O rico e variado patrimônio cultural e ambiental e as tradições ligadas principalmente à religiosidade católica popular fornecem elementos e abrem as oportunidades para o desenvolvimento das atividades turísticas na região (SODERO TOLEDO, 2004). No entanto, este crescimento do turismo não tem sido acompanhado por uma análise crítica e não se dispõe de dados confiáveis sobre o desempenho e crescimento do setor.

Por outro lado, são crescentes as atividades de pesquisa, ensino e extensão que buscam aprofundar a reflexão acadêmica sobre a temática do turismo numa perspectiva multidisciplinar. Em particular, o turismo vem se constituindo em importante campo de atuação da Engenharia de Produção, em particular nas áreas de planejamento estratégico, qualidade e logística. (LEMOS, 1999; BARRETO, 1991; PETROCCHI, 1998). A perspectiva multidisciplinar enfatiza a necessidade de se pensar o turismo como atividade a ser contextualizada num enquadramento ético-valorativo, com a promoção da prosperidade econômica considerada em interação com a sustentabilidade ambiental, a paz social e a afirmação da identidade cultural.

Ao ampliar-se a compreensão, o turismo passa a ser visto como um fenômeno social complexo. Atualmente, desfaz-se a ilusão de que substituiria a indústria de transformação em importância estratégica na geração de

empregos e de receitas para o Produto Nacional, sem causar impactos similares. O rótulo de "indústria limpa" é demonstrado como falacioso: o turismo gera impactos no meio natural em que estiver alocado, na cultura de comunidades e povos, na distribuição social de seus ganhos, na organização econômica da localidade ou região (LEMOS, 2005; MELLO, CRISPIM E LIMA, 2004; IRVING, 2000 e 2001; KRIPENDORF, 1989). Seus efeitos podem ser positivos ou negativos, graves ou inócuos, dependendo do seu planejamento e das políticas públicas, quando existem.

É dentro deste entendimento que o presente trabalho analisa e discute a dinâmica do planejamento municipal de turismo das 39 cidades do Cone Leste Paulista, buscando caracterizá-la. Para tanto, apoiadas em pesquisa de campo, são avaliadas a capacidade gerencial dos municípios, a efetividade e as características dos planejamentos realizados para o setor nos últimos anos e a atuação dos principais atores sociais.

O referencial teórico

Turismo e sustentabilidade

A interpretação da economia do turismo na perspectiva da sustentabilidade implica uma discussão sobre os valores que envolvem a riqueza turística, examinando-os não apenas sob a ótica do impacto comercial dos hotéis, das operadoras, das agências, do transporte e dos meios de alimentação, entre outros. Deve-se dizer o que nem sempre é doce aos ouvidos: o turismo também causa impactos negativos (LEMOS, 2005). O economicismo e o tecnicismo presentes no modelo de desenvolvimento do turismo no Brasil aprofunda, por vezes, a exclusão social e favorece o ressurgimento do caráter exploratório, como mostra BEM (2005), em seu

* Professor do Departamento de Engenharia de Produção da FEG-UNESP.

** Alunos do curso de Engenharia de Produção da FEG-UNESP.

estudo sobre o avanço do turismo sexual. Os impactos ambientais negativos do desenvolvimento do turismo são tratados por diversos autores, como MELLO, CRISPIM E LIMA (2004) que analisam o turismo em ambientes recifais e IRVING (2000, 2001) que aponta para os desafios para uma política de turismo promotora da sustentabilidade ambiental.

Se, em todo o mundo há inúmeras evidências de que as diversas atividades econômicas têm ação destrutiva em áreas cada vez maiores, na atividade turística, este contexto não é diferente. Em diversos empreendimentos turísticos, a cultura local tem sido elemento muitas vezes negligenciado; a apropriação de terras para a criação de parques e outras unidades de conservação, assim como a escolha de locais para a instalação de grandes complexos hoteleiros está freqüentemente associada a riscos e injustiças sociais (EMBRATUR/IEB, 2001). Em geral, as comunidades receptoras não usufruem o crescimento geral do turismo, visto que poucos benefícios são efetivamente comprometidos com o desenvolvimento local (IRVING, 2002). Há estratégias de planejamento turístico que negam direitos e possibilidades às comunidades receptoras e que se tornam destrutivas e ilegais (EMBRATUR, IEB, 2001).

A transição para a sustentabilidade no setor do turismo é uma tarefa a ser empreendida. A intenção originária do conceito de sustentabilidade é ser expressão de uma crítica a um modelo de desenvolvimento hegemônico, socialmente injusto e ambientalmente perdulário. Pensar o turismo sob a ótica da sustentabilidade ou propugnar a promoção de um turismo sustentável não é um esforço trivial. O turismo como vetor de desenvolvimento econômico ganhou importância, sempre crescente, com o avanço da industrialização e das inovações tecnológicas, sobretudo em transportes, especialmente após a Segunda Guerra

Mundial. Teve início a forma denominada turismo de massa. A idéia de progresso desta atividade atrelada à noção de crescimento econômico - volume de investimentos, receita, empregos etc - denota a compreensão do turismo como se fosse uma "indústria".

Para se reverter essa compreensão pode-se tentar referir o turismo às diversas dimensões da sustentabilidade. Algumas dessas dimensões, que nunca são estanques entre si, são: a social, a econômica, a histórico-cultural, a ambiental, a espacial e a político-institucional.

Na consideração da *dimensão social* da sustentabilidade referida ao turismo, deve ser observado não só o aspecto sócio-econômico da atividade turística, especialmente sua capacidade de gerar ocupação, emprego e renda. O mais importante é seu enraizamento e sinergia no enfrentamento de carências e problemas locais, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida, eqüidade e justiça social das pessoas e comunidades situacionalmente afetadas pelas práticas turísticas.

Na consideração da *dimensão cultural* da sustentabilidade referida ao turismo importa o fato das práticas turísticas trazerem em si, como uma potencialidade que lhes é inerente, a possibilidade do encontro com o outro. Não apenas o visitante é levado ao encontro de uma outra cultura e um outro lugar, os próprios nativos são também levados a reconhecer nos atrativos turísticos elementos diversos e notáveis, que servem de base para uma identidade cultural talvez esquecida ou pouco valorizada. Assim, a preservação da memória de um lugar pode ter na atividade turística um apoio. E desde uma perspectiva histórico-cultural, o turismo pode ser um meio de afirmação da identidade local, conscientizando os nativos do valor da

cultura autóctone e do significado do patrimônio (material ou imaterial, natural ou cultural) e do empenho por sua preservação.

O *habitat* é suporte ecológico e condição à vida, ao mesmo tempo em que é espaço ressignificado e reconstruído pela cultura. No ato humano de *habitar* conflui a lei da natureza e o desejo de ocupação cultural do espaço. Esta é uma questão chave da *dimensão ambiental* da sustentabilidade do turismo. A interferência antrópica tem provocado, muitas vezes, impactos negativos sobre a diversidade biológica e a degradação do estoque de recursos naturais. Os desequilíbrios ecológicos imbricam-se em conflitos de interesses quanto a formas alternativas de apropriação da natureza. Sobretudo nos países mais pobres, a questão ecológica se vincula ao problema da sobrevivência e da satisfação das necessidades mais básicas para a afirmação da dignidade humana. A implantação de atividades turísticas em tal contexto implica equacionar riscos de grande complexidade, quando a sustentabilidade do *habitat* implica novos princípios de habitabilidade do espaço (LEFF, 2001), com vistas à promoção da *dimensão espacial* da sustentabilidade.

Práticas de apropriação do meio caracterizam a territorialidade, construída ao longo de um processo histórico e dialético entre a espacialidade geográfica, a organização ecológica e a significação cultural. A partir dessa compreensão, a análise da ocupação e uso do espaço podem ser parâmetros para a avaliação da sustentabilidade em sua *dimensão espacial ou territorial*. O chamado sistema global obedece à lógica do mercado/capital, definindo assim a forma de apropriação do meio (SANTOS, 1982). O espaço, observado quanto à sua potencialidade, se converte numa gama de especulações econômica, ideológica, política etc, isoladamente ou em conjunto, de acordo com a idéia de um "marketing dos lugares"

(SANTOS, 1982, p.20). A sustentabilidade espacial requer um desenvolvimento baseado na diversidade de formas sociais e em recursos territorializados, como um novo princípio de organização do espaço. E isso implica investir nas possibilidades que a diferença - a diversidade ambiental e cultural - proporciona: complementaridade, cooperação, solidariedade e integralidade do múltiplo (LEFF, op. cit.). Projetos e práticas turísticas podem ser incluídos dentre essas iniciativas, sempre que neles se busque respeitar as possibilidades de cada *território* e enfatizar a pluralidade de caminhos e a diversidade de padrões, vinculados às peculiaridades da sociedade e cultura, de suas condições estruturais e institucionais e de sua situação prospectiva.

A ética da sustentabilidade implica o reconhecimento de limites aos vigentes padrões de produção e consumo das sociedades ditas afluentes. O reconhecimento de tais limites remete à necessidade de se re-fundar valorativamente o desenvolvimento. Re-fundar valorativamente é uma tarefa que remete à *dimensão político-institucional* e, em particular, aos mecanismos de formulação e implementação de políticas públicas, às condições de governabilidade e à prática da governança. Importa aqui avaliar a qualidade da articulação entre as instituições públicas e privadas e a sociedade, segundo parâmetros de representatividade, participação e coesão. A sustentabilidade, em sua *dimensão político-institucional*, requer que a sociedade defina seus próprios problemas. E no caso particular dos projetos de desenvolvimento turístico, a experiência demonstra, como aponta IRVING (2002), que a participação das comunidades locais acrescenta vantagens ao processo, como o conhecimento da problemática local ou a adequação do tempo do projeto ao tempo de resposta dos beneficiários. A "apropriação"

do projeto pela comunidade é, neste contexto, ponto fundamental para sua sustentabilidade.

Sobre planejamento e turismo

O planejamento é um exercício formal no qual se determinam "os objetivos de longo-termo, a geração de estratégias alternativas para alcançar esses objetivos, a avaliação desta estratégia, e um procedimento sistemático para monitorar seus resultados". Visa estabelecer uma previsão de acontecimentos dentro de um determinado cenário, antecipar eventuais problemas relacionados a este e desenvolver planos para resolvê-los. É um conjunto de decisões a serem colocadas em prática no futuro. Portanto, planejar é apenas uma etapa de um processo global que envolve *planejamento-decisão-ação*. Como um processo global, o planejamento deve se ocupar de um conjunto de decisões interdependentes ou sistematicamente relacionadas e não com decisões particulares.

O planejamento em turismo ou, mais propriamente, o processo global de *planejamento-decisão-ação* impacta todas as dimensões de sustentabilidade. Ele tem conseqüências sobre a realidade. No entanto, as formas e modos como o planejamento é realizado tem profunda e inescapável relação com a *dimensão político-institucional* da sustentabilidade. O ambiente político-institucional é o solo do qual nasce a flor - bem ou malcheirosa - do planejamento. Tal ambiente fornece as *condições de possibilidade* de qualquer planejamento. Por isso é que a análise das políticas contribui para explicar o conteúdo das decisões e como elas foram tomadas, a confluência de valores que regem a ordem social. As políticas são escolhas deliberadas de cursos de ação, adotadas pelos que têm no poder, entre alternativas, e refletem as decisões e não-decisões, ações e inações.

HALL (2001) identifica, em termos mundiais, quatro grandes fases, com características bem distintas, quanto às formas de planejamento do setor turismo. A primeira, correspondente aos dez anos seguintes ao término da II Guerra Mundial (1945-1955). Nesse período, os governos estavam empenhados em promover o rearranjo institucional necessário no pós-guerra, privilegiando a desagregação e a racionalização da política, da alfândega, da moeda e de regulamentações que haviam sido adotadas logo após a guerra. Num segundo momento, entre 1955 e 1970, os governos passaram a se envolver mais com questões ligadas ao marketing turístico a fim de aumentar o potencial de ganhos do setor. Em seguida, entre 1970 e 1985, os governos se dedicaram ao fornecimento de infra-estrutura turística e no uso do turismo como instrumento de desenvolvimento regional. A atual, que inicia-se em 1985, é marcada pela mudança na ideologia política vigente em boa parte dos países ocidentais teve reflexos nas políticas públicas do setor turístico. Embora o principal foco das ações continue sendo o turismo como instrumento de desenvolvimento regional, a mudança no ambiente político fez com que o envolvimento dos governos fosse menor no fornecimento de infra-estrutura turística, aumentando assim a ênfase no desenvolvimento de parcerias públicas-privadas. Outra característica desse período é o aumento das pressões pela auto-regulamentação do setor. O ponto positivo fica por conta da inserção das questões ambientais nas discussões sobre o desenvolvimento da atividade.

Atualmente, interessados no grande potencial de desenvolvimento econômico e regional da atividade turística, muitos governos passaram a adotar medidas de planejamento turístico. No entanto, o resultado desse planejamento não

necessariamente atende aos desejos da comunidade anfitriã. Uma das principais características nesses casos é um processo "de cima para baixo" que trata a comunidade como objeto, tirando-lhes o controle sobre seus destinos. Sob influência do ideário neoliberal, muitos governos passaram a adotar uma postura empresarial em relação ao turismo a fim de aumentar a contribuição financeira do setor à receita do Estado.

Sobre tipos de planejamento do turismo na atualidade

Nos dias atuais, HALL (2001) identifica quatro procedimentos presentes em experiências de planejamento turístico: a) fomento, b) abordagem econômica voltada para a indústria, c) abordagem físico-espacial, d) Abordagem voltada para a comunidade. Tais procedimentos, ainda segundo HALL, podem ser executados em conjunto, mas não são necessariamente seqüenciais.

O procedimento tipo *fomento* é aquele que não apresenta um planejamento bem elaborado, não se preocupando com os potenciais impactos negativos de ordem econômica, social e ambiental. Ao mascarar tais impactos, pode ocorrer um desenvolvimento parcial da atividade que, no curto prazo, beneficia apenas alguns empreendedores envolvidos diretamente no processo. Tal planejamento baseia-se somente na previsão da demanda turística, tendo por único objetivo a divulgação e o desenvolvimento quantitativo e não a garantia de que os níveis de demanda sejam adequados aos recursos e à capacidade de saturação social de uma região.

A *abordagem econômica voltada para a indústria* é uma ferramenta utilizada por governos para atingir metas de reestruturação e crescimento econômico, geração de empregos e desenvolvimento regional, contribuindo de forma positiva no equilíbrio nacional e regional em aspectos

como relações de troca e captação de dinheiro. Uma das principais características da abordagem econômica é o uso do marketing e da divulgação para atrair um visitante específico. Nesta abordagem, as metas econômicas se sobrepõem aos problemas sociais e ecológicos, dando assim uma atenção limitada aos impactos negativos gerados pelo turismo.

A *abordagem físico-espacial* é a que cada vez mais se aproxima do planejamento ambiental. É uma abordagem responsável por balizar a atividade em padrões aceitáveis, buscando minimizar os impactos decorrentes da atividade no ambiente físico. Busca-se então, a integração dos aspectos do planejamento social e cultural a uma abordagem ecológica. A sustentabilidade ambiental tem papel fundamental nesta abordagem tendo em vista que a mesma não exerce um papel representativo até o momento.

A *abordagem voltada para a comunidade* dá ênfase ao papel desempenhado pelo anfitrião na atividade turística. Esta abordagem leva em conta que os relacionamentos envolvendo a população residente e os visitantes são de extrema importância para o desenvolvimento turístico, uma vez que afetam diretamente o processo de tomada de decisão do turista quando convidado a escolher seu destino. Um maior envolvimento da comunidade no turismo teria como objetivos: a) proporcionar uma estrutura para elevar o padrão de vida dos residentes locais por meio dos benefícios econômicos gerados pelo turismo; b) desenvolver uma infraestrutura e oferecer instalações recreativas para residentes e visitantes; c) assegurar que os tipos de avanços ocorridos nos centros de visitantes e resorts sejam adequados aos objetivos dessas áreas; d) criar um programa de desenvolvimento consistente com a

filosofia cultural, social e econômica do governo e das pessoas que vivem na região visitada e e) otimizar a satisfação do visitante. Uma abordagem comunitária no planejamento turístico é uma forma de planejamento "às avessas", que enfatiza o desenvolvimento *na* comunidade e não *da* comunidade.

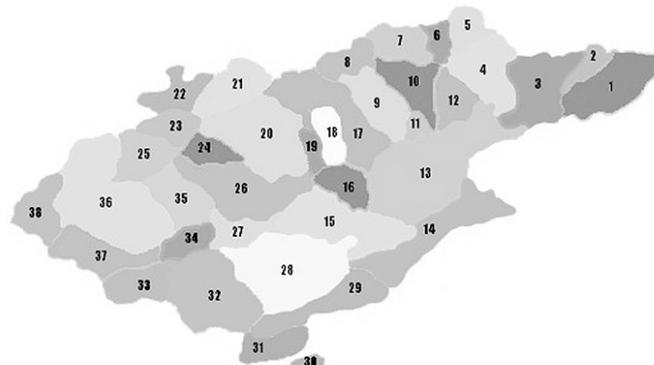
Objetivos, métodos, justificativas

O objetivo geral da pesquisa foi analisar e caracterizar os planejamentos municipais de turismo das cidades do Cone Leste Paulista, desde uma perspectiva das dimensões da sustentabilidade. Para tanto, foram formulados e perseguidos os seguintes objetivos específicos: a) avaliar a capacidade gerencial e de planejamento dos municípios no setor turístico; b) levantar e analisar os planejamentos municipais para o setor realizados nos últimos anos; c) identificar, nos planejamentos elaborados, as ações implementadas e as não implementadas; d) identificar e analisar os atores sociais atuantes.

Para se atingir os resultados propostos, foram seguidos os procedimentos relatados a seguir. Primeiramente, para cada município, foram realizadas entrevistas através de questionário semi-estruturado com os responsáveis pelas políticas públicas de turismo municipais. Esses dados serviram para uma avaliação inicial da capacidade gerencial dos municípios no setor turístico. Foram, também, nestas primeiras visitas às cidades, recolhidas as peças de planejamento municipais (planos, diagnósticos, programas, relatórios de oficinas) existentes. Feitas a avaliação da capacidade gerencial dos municípios e a análise dos

instrumentos de planejamento, foram realizadas novas entrevistas com os responsáveis pelo planejamento do setor, nos municípios. Esta segunda série de visitas levantou subsídios para se identificar o grau de implementação do que foi planejado e as dificuldades mais frequentes da gestão pública do turismo nesses municípios. A partir de informações obtidas junto aos responsáveis dos poderes públicos municipais, outros atores importantes relacionados ao setor foram identificados, contatados e entrevistados.

Mapa 1: O Cone Leste Paulista, com as cidades alvo da pesquisa
 Fonte: Comunidade Vale Livre, www.valelivre.org



Foram realizadas duas rodadas de levantamento de dados. A primeira, no ano de 2004, com o alvo em 14 cidades do Médio Vale do Paraíba. A segunda, em 2005, com as demais 25 cidades. O mapa a acima mostra a localização das cidades, que são:

- 1) Bananal, 2) Arapeí, 3) São José do Barreiro, 4) Areias, 5) Queluz, 6) Lavrinhas, 7) Cruzeiro, 8) Piquete, 9) Lorena, 10) Cachoeira Paulista, 11) Canas, 12) Silveiras, 13) Cunha, 14) Ubatuba, 15) São Luiz do Paraitinga, 16) Lagoinha, 17) Guaratinguetá, 18) Aparecida, 19) Roseira, 20) Pindamonhangaba, 21) Campos do Jordão, 22) São Bento do Sapucaí, 23) Santo Antônio do Pinhal, 24) Tremembé, 25) Monteiro Lobato, 26) Taubaté, 27) Redenção da Serra, 28) Natividade da Serra, 29) Caragatatuba, 30) Ilha Bela, 31) São Sebastião, 32) Paraibuna, 33) Santa

Branca, 34) Jambuí, 35) Caçapava, 36) São José dos Campos, 37) Jacareí, 38) Igaratá e 39) Poim (que não aparece no mapa e que fica localizada ao norte de Aparecida). Os dados coletados foram tratados com as técnicas estatísticas consagradas.

A importância do presente trabalho é indicar elementos úteis para a formulação de políticas públicas de turismo como instrumento de desenvolvimento local. Sua intenção é juntar-se às pesquisas mais recentes que subsidiam recomendações, estratégias e políticas para a sustentabilidade. Análises de iniciativas concretas podem, ainda, ser um mote para o diálogo entre pesquisadores e responsáveis pela formulação e elaboração de iniciativas turísticas pensadas como instrumentos de estabelecimento de desenvolvimento social.

Apresentação e discussão dos resultados

Das 39 cidades do universo, as informações foram coletadas com total sucesso em 36 cidades. As prefeituras de Campos do Jordão, Ilha Bela e Caraguatatuba, apesar dos insistentes contatos realizados pela equipe da pesquisa não forneceram o conjunto dos dados solicitados. Para estas 3 cidades, então, buscou-se fontes secundárias de dados, tal como os sites das prefeituras na web, que forneceram alguns dados básicos.

A capacidade gerencial municipal para o setor turismo

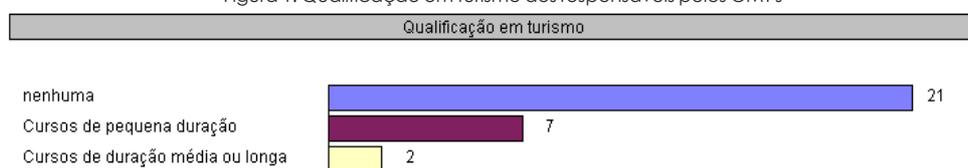
Apurou-se que 7 cidades - Silveiras, Areias, Redenção da Serra, Natividade da Serra, Lagoinha, São José dos Campos e Arapeí - não contam com qualquer órgão

municipal que tenham entre suas atribuições a gestão municipal de turismo. Outras 7 cidades - Aparecida, Monteiro Lobato, São Luiz do Paraitinga, Ubatuba, Caraguatatuba e Campos do Jordão - possuem Secretarias de Turismo, ou seja, um órgão exclusivo para cuidar do setor. As demais 25 cidades possuem um Órgão Municipal de Turismo - OMT, propriamente dito, contam sim com órgãos que podem ser chamados de "mistos". O melhor exemplo é Canas que possui uma Diretoria de "Educação, Cultura, Turismo e Esporte". Esse fato poderia indicar, de um lado, maior facilidade para a integração intersetorial nas ações; no entanto, indica, principalmente, que as preocupações com o setor estão diluídas e são pouco prioritárias, embora os discursos da grande maioria dos interlocutores afirmem a importância estratégica e o potencial do turismo local.

Dentre as 32 cidades que possuem algum órgão responsável pelas ações no setor, encontra-se um tempo médio de existência do órgão de 7 anos, com desvio padrão de 4,6 anos. Apenas 3 cidades possuem algum órgão responsável há 10 anos ou mais. Mais da metade dos órgãos foi estruturada entre 4 e 8 anos atrás.

O tempo de existência desses órgãos ou o tempo em que o setor turismo foi agregado a um órgão pode ser considerado pequeno, no entanto, mesmo com esse tempo reduzido, poder-se-ia esperar algum esforço de qualificação de pessoal para a atuação no setor. Mas isso tem ocorrido de forma bastante tímida: apenas parte muito pequena dos responsáveis pelo órgão municipal possui alguma capacitação

Figura 1: Qualificação em turismo dos responsáveis pelos OMT's



formal na área. A Figura 1, onde foram excluídos os casos em que inexistiu o órgão ou não se conseguiu a informação, mostra que 70% dos responsáveis não possuem qualquer capacitação em turismo.

Acrescente-se a isso, o fato de que a maioria dos OMT possui somente pessoal alocado em cargos de confiança, como mostra a Tabela 1. Apenas 9 OMT's dispõem de pelo menos 1 pessoa concursada.

Tabela 1: Tipo de vínculo do pessoal dos OMT

Tipo de Vínculo	Qt. cit.	Freq.
Cargos de confiança	15	53,6%
Concursados	5	17,9%
Confiança e estagiários	4	14,3%
Confiança e concursados	2	7,1%
Confiança, concursados e estagiários	2	7,1%
TOTAL CIT.	28	100%

Quanto ao número de funcionários, é bastante pequeno. Mais de 70% dos órgãos dispõem de menos de 5 funcionários. A média é de 5 funcionários por órgão, com desvio de 7. Mas esta média é muito influenciada por cidades como Ubatuba e São Sebastião, que contam com mais de 20 funcionários em seus órgãos. A mediana, mais adequada como valor central no caso, é de 3 funcionários.

O papel dos Conselhos Municipais de Turismo - COMTUR's - tem crescido em todo o Brasil. Nas cidades pesquisadas, apenas 22 estão com o COMTUR estruturado, como mostra a Figura 2, a seguir. Quando estruturados, sua atuação divide-se em "boa" e "nula ou fraca", conforme a opinião dos atores entrevistados. O tempo médio de existência dos COMTUR's é de 6 anos e o desvio de 3 anos.

A relação entre os COMTUR's e as Prefeituras Municipais variam bastante. Em

algumas cidades, a prefeitura oferece barreiras para a formação e atuação do Conselho. Em outras, existe sinergia e até, como no caso de Bananal, é o Conselho que imprime ritmo às ações do setor e a Prefeitura é uma parceira auxiliar de sua dinâmica.

Os instrumentos de planejamento

As cidades de Lorena, Aparecida e Guaratinguetá são as únicas que possuem um Plano Diretor de Turismo, elaborados entre os anos de 1998 e 2003. Os três planos diretores foram elaborados por uma consultoria. Embora tenham incluído oficinas com a participação de convidados locais, a participação efetiva da comunidade na elaboração dos mesmos foi reduzida. Os três Planos não foram minimamente implementados. A partir das entrevistas com os responsáveis pelos OMT's, o motivo para a não implementação do planejado nos Planos Diretores foi a falta de verba destinada para o setor.

Um ator que vem ganhando importância crescente no setor, nos municípios estudados, é o SEBRAE, através de seu Programa de Desenvolvimento do Turismo Receptivo - PDTR. Ele está sendo desenvolvido em 15 das 36 cidades para as quais se obteve a informação com segurança, conforme mostra a Tabela 2. Sua presença é recente, variando de 6 meses a 3 anos. A coordenação dos PDTR's locais é feita sempre em parceria do SEBRAE com, dependendo da localidade, os COMTUR's e/ou as Prefeituras e/ou Associações Comerciais.

Figura 2: Situação dos COMTUR's, segundo os atores locais.

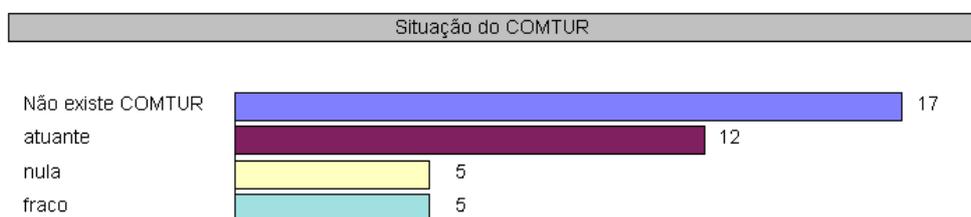


Tabela 2: Existência de PDTR (SEBRAE)

Tem PDTR?	Qt. cit.	Freq.
não	21	53,8%
sim	15	38,5%
Sem informação	3	7,7%
TOTAL CIT.	39	100%

A Tabela 3, abaixo, sugere que a introdução do PDTR está vinculada à existência e à atuação dos COMTUR's. Fazendo-se o teste do qui-quadrado, encontrou-se forte dependência ($Qui^2 = 14,9$, $gl = 1$, $1-p = >99,9\%$).

Tabela 3: Existência de PDTR x existência de COMTUR

COMTUR formado?	NÃO	SIM	TOTAL
Tem PDTR?			
não	15	6	21
sim	1	14	15
TOTAL	16	20	36

Isso é compreensível, pois a implantação do PDTR numa localidade, mais do que a parceria com o poder público municipal, depende do envolvimento de alguns atores sociais, incluindo a iniciativa privada, especialmente os pequenos empresários. Além disso, parece que a presença do SEBRAE está relacionada com um posicionamento mais atuante dos COMTUR's, como mostra a Tabela 4. (A dependência é muito significativa pelo teste do qui-quadrado. $Qui^2 = 17,1$, $gl = 2$, $1-p = >99,9\%$).

Tabela 4 - Existência de PDTR x existência de COMTUR

Situação do COMTUR	atuante	fraco ou nula	Não existe COMTUR	TOTAL
Tem PDTR?				
não	2	4	15	21
sim	10	4	1	15
TOTAL	12	8	16	36

Ao contrário dos Planos Diretores, os PDTR's implantados estão em execução. O SEBRAE aporta a metodologia e chama para a participação atores sociais específicos como, por exemplo, a iniciativa privada local de pequeno e médio porte e possíveis novos empreendedores. Segundo o SEBRAE, o objetivo do PDTR é "estimular a

profissionalização do turismo e transformá-lo em negócio". Para isso e "... de acordo com a diversidade de recursos naturais e culturais oferecidos, o PDTR desenvolve junto com os parceiros locais, um Programa de Desenvolvimento personalizado, visando sempre que haja a complementaridade entre os produtos e serviços oferecidos pelo município ou região, facilitando a inserção no mercado e a manutenção da atratividade perante os turistas. Isso decorre da criação, adequação e/ou ampliação da rede de negócios local e regional voltada para o turismo consolidando-o como fonte de desenvolvimento sustentável." (SEBRAE, 2004).

Para se atingir o objetivo de promover uma gestão da atividade turística de forma profissional, o SEBRAE aposta na "capacitação de empresários e empreendedores e a união dos setores da sociedade por meio do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), ou outro órgão equivalente". (SEBRAE, 2004) Junto com a participação dos interessados, prioriza até três temas dentre seis seguintes: a) sensibilização e envolvimento da comunidade, b) desenvolvimento de produtos turísticos, c) capacitação de empresários e operacionais, d) estrutura de recepção a turistas, e) gestão de qualidade da atividade turística e f) estrutura de comercialização. São, então, elaborados os planos de ação, indicando aos empreendedores ferramentas para seus negócios e a articulação com líderes da comunidade e de outras regiões. (SEBRAE, 2004). Embora a metodologia aplicada pelo SEBRAE atraia atores sociais específicos (empreendedores e empresários), o PDTR tem ocupado o espaço da atuação do poder público, em alguns casos.

Na ausência de Planos Diretores de Turismo e no "engavetamento" dos existentes, buscou-se identificar algum tipo de planejamento formal para o setor, nas cidades pesquisadas. Em 21 dos 36 municípios para os quais se obteve informação segura, foram identificados "Planos de Atuação", cujas elaborações, acompanhamentos e avaliações têm graus diferenciados de sofisticação. Dos

21 Planos de Atuação, 18 foram elaborados pelas próprias equipes dos

OMT's, sendo que, dentre este, 7 em parceria com os COMTUR's. Os outros 3, mais sofisticados, contaram com a colaboração de instituições de ensino. Em 12 cidades, a coordenação da execução do Plano está com a prefeitura; o COMTUR em parceria com o OMT coordenam o plano em 6 cidades; em outras 3, ele é coordenado apenas pelo COMTUR. Esses Planos guardam, raramente, semelhança com Planos Diretores, especialmente quando apontam questões mais estratégicas. Mas sua utilização maior está no plano tático e serve mais como uma agenda a ser seguida anualmente. No que se refere às questões estratégicas, a implementação do planejado, a exemplo dos dois planos diretores, é praticamente nula.

Com exceção dos PDTR'S, que, embora de forma bastante parcial, pode envolver atores como a Secretaria de Obras e Secretaria da Educação, não existe, nas cidades pesquisadas, planejamento para o turismo que envolva outros setores governamentais.

A participação da comunidade na elaboração, acompanhamento e avaliação dos planejamentos é considerada pequena na absoluta maioria dos casos, segundo os próprios atores entrevistados. No caso dos 3 planos diretores, houve apenas rápidas

oficinas com atores sociais. Nos planos de atuação, aproximadamente metade dos casos não houve qualquer participação e, quando houve, ela é considerada baixa ou média. A participação nos PDTR's é considerada a melhor, com a moda em "média". Um resumo das opiniões coletadas sobre a participação da comunidade nos planejamentos aparece na Tabela 4.

Tabela 5: Avaliação da participação nos planejamentos

	Participação da comunidade		
	Nos planos diretores	Nos planos de atuação	Nos PDTR's
alta	0	0	1
média	0	2	6
baixa	3	8	4
nula	0	11	2
Totais	3	21	13

Os tipos de planejamento

Nas cidades pesquisadas, todas as prefeituras identificam-se com o fomento. A ausência de um planejamento bem elaborado é marcante. Mesmo no caso das três cidades que possuem Planos Diretores de Turismo, seu "engavetamento" reforça ainda mais a postura tipo fomento. A preocupação com possíveis impactos negativos do crescimento da atividade é inexistente. A ausência de qualificação e as deficiências de quadro dos OMT's não são, também, problemas maiores para essa postura. Talvez seja interessante, até, manter tal situação.

Os princípios do PDTR são próximos à abordagem econômica voltada para a indústria, mesmo que seus parceiros locais sejam empreendedores de pequeno porte. Os procedimentos não são excludentes nem necessariamente seqüenciais. Pode-se, então, perceber que a atuação do SEBRAE, através do PDTR, com a abordagem voltada para a indústria, conjuga-se com a postura tipo fomento das Prefeituras. Elas não são contraditórias, mas complementares.

A abordagem físico-espacial é inexistente. Os ativos ambientais são, primeira e quase que exclusivamente, tidos como produtos turísticos, mais ou menos

aproveitados. Sua conservação importa na medida em que são mercadorias que são mais ou menos demandadas pelos visitantes. O discurso preservacionista dos atores municipais não é acompanhado de ações. Um ator, neste aspecto, pode vir a desempenhar um papel decisivo para que a postura em questão venha a aflorar na região: o Parque Nacional da Serra da Bocaina. Embora sua sede esteja localizada no município de São José do Barreiro, sua área de atuação prevista abarca os municípios de Cunha, Areias, Bananal, Ubatuba e Cunha (além de Angra e Paraty, no Estado do Rio de Janeiro). As deficiências quantitativas de quadro e de recursos desta unidade de conservação começam a ser enfrentadas com sucesso desde 2005. Então, em futuros planejamentos, tanto do próprio Parque, quanto os municipais, a sinergia positiva é uma expectativa que pode tornar-se realidade. Como o Parque é um atrativo importante, sua influência pode, talvez, vir a estender-se para outras cidades.

A abordagem voltada para a comunidade é praticamente inexistente. As preocupações inerentes a ela foram encontradas em um ou outro ator entrevistado, mas de forma ainda pouco clara e consolidada a ponto de ser traduzida em política e em instrumentos de planejamento.

Pode-se, então, classificar os municípios estudados, quanto aos procedimentos de planejamento, como segue, na Figura 3.

Figura 3: Tipo de procedimento em planejamento do setor turístico



Considerações finais

A postura tipo fomento dos órgãos públicos municipais, convive com: a) baixa cultura de planejamento dos municípios; b) o

descompasso entre discurso, que reconhece importância do setor, e a prática, que não aloca recursos; c) de forma geral, deficiência de pessoal e qualificação; d) baixa participação social na definição dos planejamentos; e) planejamentos para o turismo que não envolvem outros setores governamentais; f) planejamentos para o turismo que nunca são satisfatoriamente implementados.

Sobre a crescente importância do SEBRAE para o setor na região: a) o SEBRAE aparece como importante mobilizador de atores sociais interessados no turismo receptivo; b) dentro das abordagens tipo fomento e econômica voltada para a indústria, hoje hegemônicas, o PDTR pode tomar lugar do planejamento público para o setor; c) se chegar o momento em que as abordagens tipo físico-espacial e voltada para a comunidade ganharem maior expressão, o SEBRAE deverá continuar sendo um parceiro importante, mas submisso a princípios mais abrangentes.

As abordagens hoje inexistentes - físico-espacial e voltada para a comunidade - são elas as que poderão, no futuro, contribuir para a promoção do turismo em termos mais sustentáveis. Para que elas ganhem impulso, podem contribuir: a) a ampliação e a qualificação do quadro dos OMT; b) fortalecimento dos COMTUR's e ampliação do escopo de participação; c) fomento a projetos, programas e atividades de

planejamento intersetoriais, que envolvam preocupações com saúde, saneamento, cultura, educação e transportes; enfim, que envolvam a totalidade dos grupos envolvidos com o desenvolvimento social.

A conclusão geral do trabalho é preocupante: a dimensão político-institucional da sustentabilidade referida ao

setor turístico é bastante precária em toda a região. Se as posturas hoje predominantes no planejamento se mantiverem e se o propalado potencial de crescimento do setor se concretizar, a tendência é o crescimento da pobreza e da exclusão. Ou mais: todas as dimensões da sustentabilidade estarão fortemente ameaçadas. Especialmente preocupante é a ênfase na iniciativa privada, pois, sabe-se bem que o setor privado raramente está interessado em necessidades sociais e ambientais de longo prazo. É usual, nas posturas hoje hegemônicas, a visão de que a implementação de empreendimentos turísticos seja percebida como uma esperança de desenvolvimento para economias locais. No entanto, essa esperança pode ser uma armadilha ilusória. O turismo pode ser um elemento complementar e amplificador dos impactos positivos de uma política global de desenvolvimento social que só pode ser orquestrada pelo poder público.

Para enfatizar as preocupações aqui levantadas, faz-se eco à palavras de KRIPPENDORF (1989): "... promoção do turismo é vital para a aldeia e para a região e chega a ser de interesse nacional. Mas ninguém fala das eventuais repercussões negativas, apenas de rendimentos, de trabalho e de melhor qualidade de vida. E quando o turismo tiver invadido a região e os viajados [receptores] tiverem tomado conhecimento da verdade, às suas próprias custas, a euforia inicial dará lugar à desilusão e à visão realista das coisas. Mas, então, talvez seja tarde demais, porque os nativos terão perdido o controle do próprio destino".

Referências bibliográficas

- BARRETTO, M. Planejamento e organização em turismo. São Paulo: Papirus, 1999.
- DELAMARO, M. C.; BARTHOLO, R.; SAVIOLO, S. R. "Sustentabilidade, turismo, diálogo" in. BARTHOLO, R.; BADIN, L.; DELAMARO, M. (orgs.); Turismo e sustentabilidade no Estado do Rio de Janeiro, Garamond: Rio de Janeiro, 2005.
- EMBRATUR, Conta Satélite do Turismo, <www.mtu.gov.br>, acessado em 17 de junho de 2004.
- HALL, C.M. Planejamento Turístico: Políticas, Processos e Relacionamentos. São Paulo: Contexto, 2001.
- IRVING, M. A.; "Uma reflexão sobre conservação ambiental e qualidade de vida no Brasil: Estudo de Caso" in Revista Série Documenta, v. 7, n. 10, p. 59-82, 2001.
- IRVING, M. A.; AZEVEDO, J.; Turismo: o desafio da sustentabilidade. São Paulo: Futura, 2002.
- KRIPPENDORF, Jost. Sociologia do Turismo. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1989.
- LEFF, E.; Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- LEMOS, L.; O valor turismo na economia da sustentabilidade. São Paulo: Aleph, 2005.
- LEMOS, L.; Turismo: que negócio é esse? Uma análise da economia do turismo. Campinas: Papirus, 1999.
- Melo, R. S., Crispim, M. C., Lima, E. R. V.; "O turismo em ambientes recifais: em busca da transição para a sustentabilidade" in Caderno Virtual de Turismo, <www.ivt-rj.net/caderno>.
- NOGUEIRA, M. G. "O papel do turismo no desenvolvimento econômico e social do Brasil" in Revista de Administração Pública, v. 21 (2), abr/jun, pp. 37-54, 1983.
- PETROCCHI, M. Turismo: planejamento e gestão. São Paulo: Futura, 1998.
- RUSCHMANN, D. V. M. Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente. São Paulo: Papirus, 1999.
- SANTOS, M.; Pensando o Espaço do Homem. São Paulo: Hucitec, 1982.
- SODERO TOLEDO, F. O potencial turístico, <www.valedoparaiba.com>, acessado em 16 de junho de 2004.
- TRIGO, L. G. G. Turismo e Qualidade: Tendências Contemporâneas. Campinas: Papirus, 1995.