

Reflexos da Política Nacional de Turismo na Organização de Estruturas Participativas no Destino Indutor Paraty/RJ

Fábia TRENTIN¹

Cláudia Correa de Almeida MORAES²

Resumo: As ações públicas para o desenvolvimento do turismo em território nacional têm sido de fundamental importância para a melhoria de um conjunto de fatores relacionados à infraestrutura, serviços, marketing e o ordenamento do setor além da sua organização institucional e territorial. Considerando as ações públicas que tinham como finalidade a organização institucional de estruturas participativas do turismo em âmbito municipal, o objetivo deste trabalho é analisar a repercussão das políticas nacionais do turismo no destino Paraty/RJ. Para a realização deste trabalho utilizamos a pesquisa em fontes primárias e secundárias, além de entrevistas com lideranças locais relacionadas ao turismo. Por fim, foi possível verificar que a implementação das ações previstas no âmbito das políticas nacionais apresentou uma repercussão frágil no que se refere à organização da estrutura participativa no destino Paraty/RJ.

Palavras-chave: Brasil. Estrutura Participativa. Paraty/RJ. Política Turística.

Introdução

Paraty localiza-se ao sul do Estado do Rio de Janeiro e possui uma população local 37.533 habitantes. É um destino com atributos culturais e naturais, que motivam o deslocamento de visitantes nacionais e estrangeiros, figurando dentre os destinos brasileiros que mais recebem o turista internacional, pelo que consideramos importante realizar a presente análise. Consideramos como premissa de que um destino indutor do turismo pelo estudo de competitividade, referência em turismo cultural e com visitação da demanda internacional pudesse também, ser uma referência na implementação das ações prevista na política turística.

Neste sentido o objetivo o objetivo deste trabalho é analisar a repercussão das políticas nacionais do turismo no destino Paraty/RJ. Para a realização deste trabalho utilizamos a pesquisa em fontes primárias e secundárias além de entrevistas com lideranças locais relacionadas ao turismo.

Após a análise verificamos que a implementação das ações previstas no âmbito das políticas nacionais apresentou uma repercussão frágil no que se refere à organização da estrutura participativa no destino Paraty/RJ.

A Política de Turismo: conceitos e o papel do Estado

O turismo como atividade econômica gera inúmeros efeitos multiplicadores diretos e indiretos (Goeldner & Brent, 2011; Beni, 1998, Inskip, 1991). Entretanto, o turismo é, além

¹ Doutora em Turismo, Lazer e Cultura. Professora da Faculdade de Turismo e Hotelaria da Universidade Federal Fluminense. fabiatrentin@gmail.com.

² Doutora em Geografia. Professora da Faculdade de Turismo e Hotelaria da Universidade Federal Fluminense. ccamoraes@id.uff.br.

de uma atividade econômica, um fenômeno cultural, econômico e social, que envolve a interação entre pessoas, demanda uma variedade de serviços e facilidades (Lickorish, Jefferson, Bodlender & Jenkins, 1991), alocados nos destinos turísticos.

O fenômeno turístico decorre da dinâmica interacional entre turistas³, residentes, ambientes físico – recursos naturais e ambientais – e construído – cultura dos residentes, infra e superestrutura, atrações, tecnologia e governança – que para operacionalizarem o setor turístico demandam planejamento e promoção pelos componentes dos setores público e privado, em seus diversos níveis de atuação – nacional, regional e local - por meio da coordenação, cooperação e colaboração.

O fenômeno turístico é uma força política e econômica (Elliot, 1997) que se apropria do território e estabelece dinâmicas de produção e consumo (Fratucci, 2008; Cruz, 2000) que geram efeitos ambientais, culturais, econômicos e sociais, positivos e negativos (Goeldner & Brent, 2011; Elliot, 1997; Inskip, 1991). Motiva ainda conflitos de interesses que devem ser geridos, em geral, pelo governo (Velasco González, 2013), fato que demanda a atuação eficiente desse ator em relação ao uso dos recursos públicos na implementação da política de turismo. Há ainda a necessidade de se monitorar os resultados obtidos, com o intuito de assegurar retorno do investimento público empregado (Elliot, 1997).

As razões para promover o turismo devem estar implícitas na política turística que pode incluir motivos econômicos, sociais, ambientais e culturais. Os motivos econômicos, para além do ingresso de moeda estrangeira na economia, podem ser utilizados para o desenvolvimento e expansão de setores como agricultura e pesca (Inskip, 1991); enquanto os sociais são desencadeados por meio de intercâmbio cultural, da educação dos cidadãos com a finalidade de desenvolver o orgulho e a identidade a partir da valorização da história, da geografia e da cultural local (Lickorih et. al. 1991).

A política turística deve ser concebida de modo a contemplar os efeitos positivos e negativos do fenômeno, extrapolando o viés estritamente econômico. Nesse sentido a política turística é entendida como:

- O conjunto de ações que impulsionam os atores públicos - em ocasiões de colaboração com atores não públicos - com a intenção de alcançar objetivos diversos, relacionados com a variedade de fenômenos e relações que supõem o processo de atração, permanência ou residência ocasional de cidadãos em um determinado território (Velasco González, 2011, p. 954);
- O conjunto de regulamentos, regras, normas, diretrizes, objetivos e estratégias de desenvolvimento e promoção que provê um quadro dentro do qual as decisões coletivas e individuais tomadas afetam em longo prazo, o desenvolvimento, e diariamente, as atividades circunscritas a determinado destino turístico (Goeldner & Brent, 2011, p.327);
- A política pública é ao mesmo tempo um processo e um produto - o processo de tomada de decisão e o produto desse processo. Atualmente há um reconhecimento de que a política deve servir não só ao governo, mas também ao interesse público no turismo. (Edgell, Del Mastro, Smith & Swanson, 2008, p. 13);

³ Para mais detalhes dos componentes do turismo e da gestão turística ver Goeldner & Brent (2011).

- O conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o turismo no país, determinam as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado e facilitam o planejamento das empresas do setor quanto aos empreendimentos e atividades mais suscetíveis de receberem apoio estatal (Beni, 1998, p. 178).

As definições supracitadas apresentam certa convergência em relação à política turística que visa compreender os objetivos e normas a partir de decisões tomadas por meio de colaboração conjunta entre os atores sociais, tendo-se em vista o interesse coletivo em relação ao desenvolvimento turístico em determinado território.

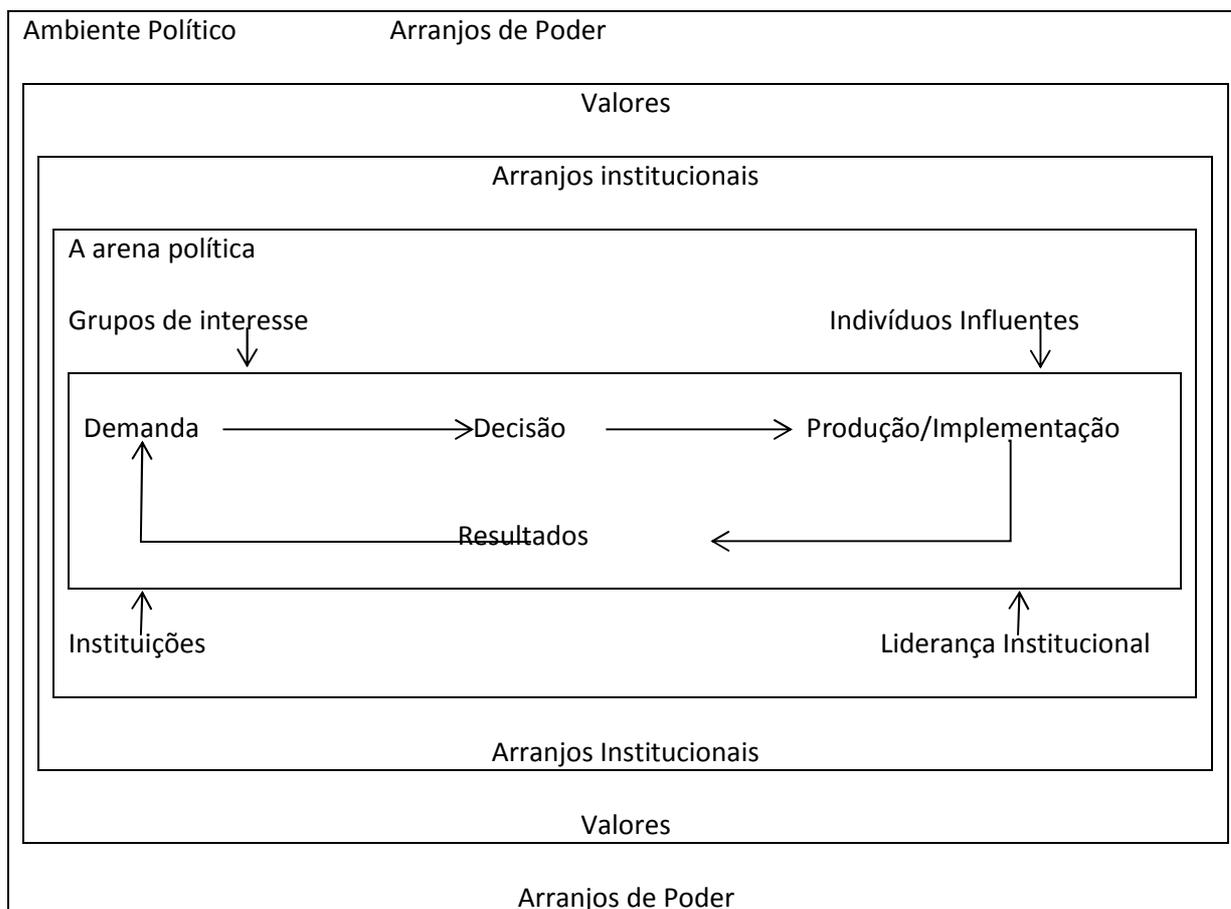
A política de turismo fornece uma orientação para se obter o resultado desejado e também define a direção para que os intervenientes do turismo ajam em um destino comum, bem como fornece orientações para funcionamento dos operadores. Provê ainda, um quadro de discussões públicas e privadas sobre o papel e as contribuições de setor do turismo para a economia e para a sociedade em geral, norteando o consenso em torno de estratégias e objetivos específicos para um determinado destino, permitindo a interface mais eficaz do turismo com outros setores da economia (Goeldner & Brent, 2011, Lickorish, Jefferson, Bodlender & Jenkins, 1991).

Uma política turística é o modo pelo qual se estabelecem normas e procedimentos intencionalmente coerentes, articulando e relacionando o que é o turismo naquele contexto, quais os dilemas existentes e como enfrentá-los para fomentar o turismo. Devem existir objetivos e ações concretas que visem alcançar as metas em um prazo determinado. As ações previstas devem estar associadas à existência de recursos, quaisquer que sejam que lhe permitam ser executada. Os atores públicos que atuam no território de sua competência devem ter legitimidade democrática, o que não exclui os processos colaborativos entre público e privado, cuja legitimidade pode incluí-los por meio de acordos específicos. Por fim, a política turística deve ter um programa de atuação que intervenha no turismo de maneira global (Velasco González, 2013, 2011).

Destacamos que além da necessidade de saber o que é uma política turística, é igualmente importante ter clareza sobre o que ela não é. Assim sendo, a política de turismo não corresponde às decisões únicas ou um grupo de decisões isoladas que tangenciam o turismo, assim como as declarações políticas, protocolos de intenções ou um programa para desenvolver determinado setor. Apesar de a vontade política ser um elemento importante, não é suficiente para implementar a política turística (Velasco González, 2013).

A política turística resulta de um processo de elaboração a partir de um ambiente político no qual incidem valores, ideologias e distribuição de poder, o enquadramento institucional e o desenho do processo decisório adotado pelos atores locais (Figura 1).

Figura 1 - Os elementos do processo de concepção da política de turismo.



Fonte: Hall, 1995.

Pela observação da figura 1, percebemos que a concepção da política de turismo abrange um contexto social em vez de métodos e técnicas de preparação de um plano (Stevenson, Airey & Miller, 2008). O ambiente político refere-se a características gerais como demografia, geografia e níveis de urbanização, riqueza, industrialização ou não, que influenciam mais as políticas do que o próprio processo político, uma vez que demandam e justificam os gastos do poder público para definir o conjunto de problemas que precisam ser tratados, bem como os limites sobre os recursos – materiais, tecnológicos e intelectuais (Simeon, 1976). Os arranjos de poder referem-se ao meio pelo qual a política é realizada e inclui o conflito e a distribuição poder, sendo os modelos mais pluralistas, mais distributivos do poder, muitas vezes por meio da governança em rede.

A política resulta de ideias, valores, teorias e crenças da sociedade que influenciam os pressupostos fundamentais da política (Vallès, 2000), sendo particularmente importantes: **as normas** que sugerem os métodos legítimos a serem empregados na orientação de tomada de decisão - maioria, proporcionalidade, unanimidade, consenso; **os valores** que direcionam as ações do governo, bem como os objetivos a serem alcançados, muitas vezes relacionados ao crescimento econômico e redução de disparidades regionais e representam uma elite ou a população (Hall, 1994; Simeon, 1976); e a **ideologia** que está fortemente vinculada aos

padrões de poder, desafiando-os ou legitimando-os, e a estrutura institucional, que pode perseguir ou apoiar a ordem ideológica existente, em que a política é “o resultado de um processo de negociação complexo” (Simeon, 1976, p. 573).

A estrutura institucional compreende a maneira pela qual o governo é organizado, incluindo o grau de centralização ou descentralização, o compartilhamento da autoridade ou não, além dos mecanismos formais para registrar as decisões e a determinação das etapas a serem seguidas antes da promulgação da política (Simeon, 1976). À medida que as autoridades interagem com as forças sociais, há atores que tendem a exercer maior influência no processo decisório do que outros.

Por fim, o processo de tomada de decisão relativo à política turística refletirá as forças do ambiente, as disputas políticas entre os diferentes atores, bem como as normas e valores que prevalecem na cultura e na ideologia, além da estrutura institucional (Velasco González, 2013; Hall, 1994) e de sua articulação com as forças sociais em um movimento cíclico, cujos resultados devem ser monitorados e ajustados uma vez que a implementação das ações gera impactos que devem corrigidos.

O processo de formulação das políticas de turismo tem sido conduzido, ou ao menos almejado, dentro de uma abordagem mais pluralista, em que governo, mercado e sociedade civil atuam em cooperação e colaboração. Nesse contexto, o governo ao longo dos anos, tem assumido determinadas funções como promotor, estimulador do setor privado, planejador, garantidor/assegurador, coordenador e harmonizador (Figura 2).

Figura 2 - Evolução das funções do governo no turismo.

Governo como promotor da atividade	Aumentar ingresso divisas Proteger o direito de viajar livremente; Potencializar o turismo como instrumento de paz.
↓	
Governo como estimulador do setor privado	Potencializar o desenvolvimento da atividade turística Fomentar a participação do setor privado
↓	
Governo como planejador	Canalizar correntes turísticas até regiões desfavorecidas
↓	
Governo como garantidor	Proteger os consumidores/turistas Regulamentar os subsetores Ordenar o desenvolvimento dos destinos
↓	
Governo como coordenador	Apoiar a modernização das empresas turísticas Coordenar os subsetores turísticos Favorecer o desenho de novos produtos
↓	
Governo como harmonizador	Apoiar a criação de organismos de cooperação Fomentar a implicação do setor privado nas ações conjuntas

Fonte: Velasco González, 2013.

O papel de coordenação é ressaltado por Velasco González (2013), Pierre e Peters (2000) e por Weaver e Rockman (1993), no qual o Estado exerce papel de coordenador frente aos objetivos conflitantes em um todo coerente. A OCDE (2013) também destaca a importância da coordenação das políticas, inclusive a “horizontal, entre os ministérios setoriais em nível de governo federal, a coordenação horizontal e vertical, entre os níveis de governo e a coordenação entre governos subnacionais” (OCDE, 2013, p. 162) como forma de melhorar os resultados das ações públicas. Cabe também ao Estado atuar no estabelecimento e manutenção das prioridades, dentre as muitas demandas conflitantes que se voltam para ele, direcionando os recursos para onde serão mais eficazes, inovando quando as políticas tradicionais falharem, representando interesses difusos e nem sempre organizados diante daqueles concentrados e bem organizados, impondo, se necessário, perdas aos grupos que detêm poder político e econômico, além de assegurar a implementação das políticas do governo por meio da estabilidade, com o intuito de gerar um ambiente propício ao seu funcionamento (OCDE, 2013; Weavaer & Rockamn, 1993).

Para a implementação das políticas deve haver o “fortalecimento da capacitação institucional e administrativa em nível subnacional (em especial nos municípios carentes), monitorando a implementação das políticas e avaliando os seus resultados, estimulando a participação da sociedade civil” (OCDE, 2013, p. 163).

No século XXI, além da complexidade do tecido social e das transformações na relação Sociedade e Estado, os fatores globais pressionam o governo para uma atuação de fortalecimento do seu papel de coordenador dos processos políticos e econômicos do turismo, demandando a adequação de “novas formas de instituições governamentais de maneira a proporcionar melhor transferência de conhecimento entres setores público, privado e organizações não governamentais” (Hall & Williams, 2008, p. 91), instituídas na governança em rede.

A Política de Pública de Turismo no Brasil no final do século XX e início do século XXI: enfoque das estruturas participativas

A década de 1990 marcou as ações públicas referentes ao turismo por alterar a lógica da abordagem setorial para uma lógica de abordagem territorial (Trentin, 2015; Trentin e Fratucci, 2008; Cruz, 2000). Neste sentido, em meados dos anos 90 do século XX, a Embratur, então responsável pela formulação e execução da política nacional de turismo, apresentou o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT).

O PNMT teve como objetivo “fomentar o desenvolvimento turístico sustentável nos municípios, com base na sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política” (Embratur, 1999, p. 11) visando a descentralização dos planejamento turístico por meio de metodologia com enfoque participativo, dotando os representantes municipais com capacidade técnica para a gestão do turismo no território municipal.

A descentralização, prevista na Constituição de 1988, contrapõe-se à concepção de políticas fundamentadas na centralização e concentração, vivenciada na ditadura (1964 –

1985), além de sugerir e demandar atores sociais mais participativos e com atuação nas decisões políticas. A descentralização administrativa incidia diretamente sobre o papel do poder público municipal, que foi redefinido a partir da Constituição de 1988.

O paradigma da descentralização e da gestão participativa é fruto de um momento histórico que se inicia, possivelmente, no final dos anos 80 e que se fortalece ao longo dos anos 90. O PNMT–Programa Nacional de Municipalização do Turismo, criado no final da gestão Itamar Franco e encampado como principal programa de turismo do governo Fernando Henrique Cardoso é o mais importante representante desta mudança de paradigma (Cruz, 2006, p. 347).

O PNMT introduziu no turismo a organização por meio de conselhos consultivos e/ou deliberativos, conseqüentemente, o discurso da gestão participativa ganhou força e se propagou nos destinos turísticos brasileiros. Os conselhos, na visão de Carvalho (1997, p. 99) “romperiam o patrimonialismo onde funcionam como engrenagens institucionais com vigência e efeitos sobre o sistema de filtros, capazes de operar alterações nos padrões de seletividade das demandas” como inovação no redesenho das relações entre Estado e sociedade.

Nesse contexto, o destino deveria se fortalecer e se articular com os atores sociais locais com a finalidade de assumirem a cogestão das políticas e do Plano de Desenvolvimento Sustentável de Turismo (Trentin e Fratucci, 2013; Fratucci, 2008).

O princípio da parceria articulou, nas diferentes escalas político-administrativas, o poder público com a iniciativa privada e terceiro setor, com a finalidade de reunir recursos econômicos, técnicos e financeiros, com vistas à promoção, ao fomento e ao desenvolvimento do turismo no município e no território nacional. A parceria correspondia ao contexto político e ideológico em um momento, em que muitas medidas governamentais foram fundamentadas e influenciadas pelo neoliberalismo e pelas medidas do Consenso de Washington, que se fortaleceram no governo FHC, refletindo-se na PNT (1996 – 1999). Muitas parcerias foram acordadas em âmbito federal, seguindo-se o mesmo modelo nos âmbitos estaduais e municipais, enquanto outras foram estabelecidas espontaneamente (Endres, 2002).

Uma vez que existia o espaço para a participação dos atores sociais na formulação e decisão das políticas de turismo e a população não possuía a cultura participativa, elegeu-se a mobilização, como um dos princípios do PNMT com a finalidade de despertar e estimular os atores sociais a atenderem a demanda social colocada.

Dentre as ações relativas ao PNMT destacamos a oficina denominada “capacitação” que objetivava a criação do Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Turismo com a finalidade de inserir na organização institucional do turismo municipal uma estrutura colegiada que fosse capaz de intervir na política local a partir da participação dos atores sociais (poder público, iniciativa privada e comunidade local) nas decisões relativas as ações bem como a gestão dos recursos a serem investidos para o desenvolvimento sustentável do turismo.

O PNMT vigorou até 2002. Na sequência, com a gestão do governo Lula e a criação do Ministério do Turismo, foram implementados dois planos nacionais de turismo que tiveram a regionalização como recorte territorial e centralidade no âmbito dos instrumentos programáticos.

Embora a municipalização não tenha sido objetivo do Plano Nacional de Turismo (PNT) 2003 – 2007, o Programa de Regionalização (PRT), apesar de orientar as ações públicas para a regionalização, divulgou um documento denominado “Conteúdo Fundamental - Ação Municipal para a Regionalização do Turismo” (MTur, 2007a) em que disponibilizou informações sobre como organizar a gestão do turismo na escala do município, mas sem dispor de apoio técnico para implementá-la.

O documento orienta para a existência da estrutura institucional local voltada para o turismo bem como a constituição de um colegiado e a formação de redes locais de colaboração, visando à realização do inventário da oferta turística, o planejamento do turismo em âmbito municipal, além da implementação, monitoria, avaliação do plano municipal de desenvolvimento sustentável do turismo, resultando na roteirização e diversificando da oferta turística a ser promovida e comercializada.

Foi também propósito do PNT (2003 – 2007) reforçar a participação da iniciativa privada junto aos agentes públicos, por meio de parcerias e gestão descentralizada, pois os agentes de mercado têm papel fundamental no delineamento do turismo previsto no PNT (2003 - 2007).

Os planos nacionais de turismo no governo Lula foram orientadores das ações para o setor. Entretanto, o PRT além de estruturante, tornou-se principal instrumento da política turística no período. O PRT teve início em 2004, praticamente um ano após a apresentação do PNT (2003 – 2007) ao qual se vinculou por meio da reestruturação do macro programa 4: estruturação e diversificação da oferta turística que apresentou os programas de roteiros integrados e de segmentação.

Sua implementação se deu por meio de módulos operacionais entre os quais destacamos a “instituição da instância de governança”, fundamental para colocar em prática os demais módulos subsequentes (MTur, 2007b).

Considerando que o turismo além de uma prática social (Cruz, 2000) é também uma atividade econômica, os objetivos e as diretrizes do PRT ressaltam esse viés. Entretanto as estratégias incluem a gestão coordenada e o planejamento participativo, prevendo o envolvimento não só da iniciativa privada no processo, mas da comunidade.

Uma vez que o programa prevê a criação de roteiros turísticos integrando os municípios inseridos na região turística, por meio da participação dos atores sociais envolvidos com o turismo, sobretudo, a iniciativa privada, o PRT, embora tenha logrado algum êxito quantitativo relativo à regionalização e aos roteiros turísticos, padeceu da falta de interação entre os atores sociais, fato esse que se tornou uma das questões mais críticas na implementação do programa (Fratucci, 2008).

O PRT previa a instituição das instâncias de governança regionais para proceder à elaboração e implementação do plano estratégico de desenvolvimento regional do turismo,

instituição de um sistema de informações turísticas, da roteirização turística, bem como a promoção e apoio à comercialização, o monitoramento e a avaliação do programa.

Uma vez que as instâncias de governança regional, previstas no PRT, não foram efetivamente instituídas em todas as regiões criadas, como era esperado e indicado no programa, a atuação como interlocutoras no desenho institucional do programa ficou limitada, comprometendo o papel da descentralização e da participação.

Destacamos que foi a partir do PRT, no módulo “Institucionalização da Instância de Governança Regional”, que o termo governança passou a ser difundido no contexto das ações do turismo brasileiro.

Repercussões das ações públicas de turismo nas estruturas participativas no destino turístico Paraty/RJ

Os instrumentos organizativos do turismo em Paraty foram criados inicialmente incorporando os assuntos do turismo e da cultura e turismo, indústria e comércio, respectivamente.

Em Paraty, a Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo foi criada por meio da lei n.º 596 de 03 de dezembro de 1980 que definiu a estrutura organizacional dessa Prefeitura. Quatro anos mais tarde, em uma nova estrutura orgânica da Prefeitura, os assuntos de cultura e turismo foram agrupados na Secretaria Municipal de Turismo e Cultura⁴ (Sector). As evidências indicam que essa estrutura seguiu até dezembro de 2010, quando foi criada a Secretaria Municipal de Cultura desmembrando as duas secretarias.

A Secretaria Municipal de Turismo de Paraty está estruturada em cinco diretorias, a saber: diretoria de relações públicas e atividades turísticas; de administração; de comunicação e marketing; de atendimento ao turista; e de promoção e eventos (Figura 3).

Figura 3 - Organograma da Secretaria de Turismo de Paraty.



Fonte: Prefeitura (2002; 2000)

As principais ações da secretaria estão voltadas para a promoção de eventos e promoção do destino. A Secretaria de Turismo de Paraty deve:

Planejar, coordenar, implantar, acompanhar e avaliar as políticas de promoção do turismo; apoiar outras instituições, particulares ou não, para a criação de políticas que incrementem o turismo; difundir as atrações

⁴ Lei n.º 667 de 23 de abril de 1984.

turísticas; organizar permanentemente um inventário sobre o potencial turístico; Incentivar a criação de escolas e cursos destinados à capacitação de profissionais para o exercício de atividades relacionadas ao turismo; e elaborar o calendário turístico (Secretaria, 2014a).

A partir das responsabilidades da Secretaria de Turismo de Paraty podemos observar que a promoção é o principal foco de atuação do órgão que se assume como um apoiador da política de municipal de turismo, delegando para outras instituições públicas ou privadas, sua elaboração, e como incentivador da capacitação relativa ao turismo. Apesar de haver o entendimento que os órgãos públicos em colaboração conjunta com órgãos públicos e privados e a sociedade civil organizada é que devem ser os protagonistas das políticas municipais de turismo.

A institucionalização do sistema de turismo de Paraty aconteceu de maneira mais sistematizada a partir da adesão ao PNMT. Como previa a metodologia do programa, foram criados em âmbito municipal o Conselho e o Fundo Municipal de Turismo.

Assim, em Paraty é importante destacar a existência do Fundo Municipal de Turismo (Fumtur), criado pela Lei n. 998 de 18 de abril de 2000. O Conselho Municipal de Turismo (Comtur), de caráter deliberativo e consultivo da política de turismo, vinculado à Secretaria Municipal de Turismo, instituído por meio da Lei n.º 1180 de 18 de abril de 2000 e alterado a partir da Portaria n.º 564 de 09 de setembro de 2009 e da Lei n.º 1920 de 20 de dezembro de 2013 (Figura 4).

Figura 4 - Competências do Conselho Municipal de Turismo de Paraty

Paraty
1. Propor as diretrizes de trabalho da Diretoria do Comtur e do Conselho do Fundo Gestor do Fundo Municipal de Turismo;
2. Responsabilizar-se por propor diretrizes e oferecer subsídios para a formulação e implantação das Políticas de Turismo de Paraty e acompanhar as ações necessárias à sua implantação;
3. Subsidiar do Secretário de Municipal de Turismo na elaboração e avaliação do Plano Municipal de Turismo – PMT e de seus programas, projetos e ações de promoção e incentivo ao turismo local, nacional e internacional;
4. Responsabilizar-se pela gerência dos recursos do Fundo Municipal de Turismo, criado pela Lei n.º 998 de 12/09/1995 bem como aprovar os programas e projetos turísticos em conformidade com o PMT;
5. Ser um mecanismo de proposição de medidas de difusão e amparo ao turismo, em colaboração e articulação com os demais organismos públicos e privados envolvidos bem como todas as secretarias municipais de Paraty;
6. Articular-se com outros municípios, em especial fortalecendo a instância de governança regional da Costa Verde, com o Governo do Estado do Rio de Janeiro e o Governo Federal em prol o desenvolvimento turístico de Paraty;
7. Analisar e propor à Administração Municipal normas que contribuam para a produção e adequação da legislação turística e correlata, visando a defesa do consumidor e a qualidade do turismo municipal, em colaboração com os demais organismo públicos e privados envolvidos;
8. Apoiar as comunidades tradicionais na sua estruturação como atrativos legítimos do turismo cultural de base comunitária, compartilhando seus saberes e fazeres, enfatizando o respeito às tradições, costumes e crenças;
9. Constituir câmaras e comissões especiais, técnicas e outras, visando à análise e parecer de assuntos específicos votados como necessários, propondo normas, regulamentos e soluções para melhor atender o

Paraty

funcionamento do setor;

10. Trabalhar em prol da integração de toda a cadeia produtiva da atividade turística;
11. Criar competências para selos certificadores de boas práticas, com premiações e projetos para benefícios fiscais;
12. Atuar na validação e proposição do Plano Diretor nos tópicos que envolvem o turismo; e
13. Zelar para o que desenvolvimento da atividade turística no município se faça sob a égide da ética e da sustentabilidade ambiental, social, econômica e política.

Fonte: Lei n.º 145 de 26/05/1999 e Lei n.º 1920 de 20/12/2013

Em Paraty, considerando que a Secretaria de Turismo se assume como órgão oficial para a promoção do turismo do destino e delega a política municipal de turismos para outro órgão, público ou privado e que o Comtur é uma instituição colegiada, que deve oferecer subsídios à elaboração da política turística e atuar de maneira propositiva apoiando a secretaria e o secretário de turismo conforme indicado no Figura 4, constatamos que não há um órgão responsável pela política turística local.

Destacamos dentre as finalidades do Comtur de Paraty a responsabilidade pela gestão dos recursos do Fundo Municipal de Turismo, criado pela Lei n.º 998 de 12/09/1995, e ainda a aprovação dos programas e projetos turísticos em conformidade com o PMT, pois a gestão de tais recursos foi motivo de conflito e de desestruturação desse conselho nos idos de 1990.

Acrescidas a essas atribuições, o Comtur ainda tem como encargos apoiar as comunidades tradicionais na sua estruturação como atrativos legítimos do turismo cultural de base comunitária, por meio da atuação com vistas a integrar a cadeia produtiva do turismo à escala do município.

Assim sendo, ao analisarmos as finalidades do Comtur de Paraty, bem como o papel da secretaria de turismo, entendemos que há falta de clareza relacionada ao papel da Secretaria de Turismo, e a respeito da atuação do Comtur.

o Comtur, contempla 32 membros, distribuídos entre o executivo municipal (5) e instituições públicas federais e estaduais com atuação direta no município (2), enquanto os segmentos setoriais possuem 25 membros representando os seus interesses, compondo uma proporção de 22 e 78%, respectivamente.

As evidências indicam que o Comtur de Paraty atuou durante o ano 2000, e apesar de sua constituição ter sido mantida por lei, houve problemas internos que levaram a direção a se demitir, fato que corroborou para a inação do conselho. Após quase 10 anos inativo, houve uma tentativa para reativá-lo, em 2009, quando novos membros foram nomeados por meio da Portaria n.º 564 de 09 de setembro de 2009, funcionando durante o ano de 2010.

Em 2013, a nova equipe de governo retomou os trabalhos com o intuito de se organizarem para tornar realidade a participação da sociedade civil no Comtur. No final desse mesmo ano, o processo de revisão da legislação foi aprovado, sendo sancionada a Lei n.º 1920 de 20 de dezembro de 2013. Ainda que o Comtur tenha sido criado não chegou a se

consolidar e atuar como órgão consultivo e deliberativo, conforme estava previsto nos instrumentos legais de criação.

Após o PNMT, deu-se início ao PRT que previa a instalação da instância de governança regional, que mesmo tendo sido instituída, não chegou a funcionar na Região da Costa Verde, a qual o destino Paraty é integrante. Entretanto, outra ação governamental denominada “Estudo de Competitividade”. Este estudo identificou os destinos considerados capazes de “induzir o desenvolvimento regional” (Barbosa, 2008, p. 18) com o intuito de melhorar a competitividade do produto turístico e para tanto, os destinos indutores passariam a ser priorizados para receberem investimentos por parte do MTur e seriam avaliados anualmente com o objetivo de monitorar o comportamento do conjunto de indicadores que comporiam o índice da competitividade do destino Brasil, capitais e não capitais.

O estudo de competitividade revelou que as dimensões políticas públicas e cooperação regional receberam as piores avaliações no destino Paraty.

Sendo que o parâmetro políticas públicas compreendem a estrutura municipal para apoio ao turismo, grau de cooperação com o governo estadual e federal, existência de planejamento e de cooperação público-privada; e a cooperação regional compreende a governança, programa de cooperação regional, planejamento, roteirização, promoção e apoio à comercialização.

Em Paraty, os trabalhos do estudo de competitividade foram acompanhados pelo grupo gestor, instituídos em função da realização do projeto do Ministério do Turismo, denominado “Destinos Referência”, em que o destino Paraty foi selecionado no âmbito do turismo cultural.

O Plano de Desenvolvimento do Turismo Cultural considerou o “pressuposto de que a estratégia de desenvolvimento turístico de Paraty será baseada no turismo cultural” (ACA, 2008, p. 3). Entretanto, os esforços empreendidos pelo grupo gestor do Destino Referência de Turismo Cultural, na elaboração do plano e na apresentação das propostas para organizar o segmento, não lograram êxito.

Conclusões

Considerando a atuação do governo em relação ao turismo, identificamos que a atuação da secretaria de turismo local concentra-se na promoção do destino. Atividade que é realizada desde o início dos anos 1980 quando foi instituída a Secretaria de Turismo e Cultura confirmando a forte relação do turismo com o território. Motivo que influenciou a adesão ao PNMT e a regionalização do turismo.

No contexto do PNMT, foi criado o Comtur de Paraty dando caráter participativo as ações locais. Entretanto, esta estrutura participativa passou por instabilidade política comprometendo a continuidade das suas atividades, impedindo a consolidação e atuação de maneira consultiva e deliberativa.

Em âmbito regional, a instância de governança não chegou a desenvolver ações no destino, enquanto o grupo gestor da ação Destino Referência em Turismo cultural, não conseguiu intervir concretamente na implementação das ações propostas.

Ao identificarmos as dificuldades de implementação e consolidação das ações públicas de turismo que objetivavam a instalação de estruturas participativas nos destinos e nas regiões turísticas, verificamos que há necessidade de se considerar as distintas realidades encontradas no território nacional com vistas a obtenção de melhores resultados para o desenvolvimento do turismo e do recurso investido.

No caso de Paraty especificamente, identificamos alguns fatores que podem influenciar a fragilidade da estrutura participativa local como: o baixo grau de organização dos segmentos envolvidos com e no turismo bem como a fragilidade da atuação do poder público local na articulação dos atores sociais, apontando que as ações públicas de turismo foram insuficientes para viabilizar a consolidar as estruturas participativas com vistas a intervir na tomada de decisão relativa à política turística no destino Paraty.

Agradecimento

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de doutorado pleno no exterior.

Referências

- ACA. Associação Casa Azul. (2008). Mar de cultura Paraty. Plano de desenvolvimento do turismo cultural. Resumo executivo.
- Barbosa, L. G. M. (Org). (2008). *Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional*. Relatório Brasil. 2. ed. Brasília: Ministério do Turismo.
- Beni, M. C.(1998). *Análise estrutural do turismo*. 13. ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo.
- Carvalho, A. I. (1997). Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania: a reforma sanitária como reforma do Estado. In: Fleury, S. (org.). *Saúde e democracia: a luta do Cebes*. São Paulo: Lemos Editorial.
- Cruz, R. de C. A. da. (2006). Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. in Lemos, A. I. G. de, Arroyo, M. A., & Silveira, M. L. *América Latina: cidade, campo e turismo*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo.
- Cruz, R de C. A da. (2000). *Políticas de Turismo e Território*. São Paulo: Contexto, 2000.
- Edgell, D. L., Del Mastro, M., Smith, G., & Swanson, J.R. (2008). *Tourism, policy and planning: yesterday, today and tomorrow*. New York: Routledge.
- Elliot, J. (1997). *Tourism: politics and public sector management*. London: Routledge.
- Embratur. (1999a.). *Diretrizes do programa nacional de municipalização do turismo*. Brasília, Embratur,
- Endres, A. V. (2002). Planejamento estatal: do centralizado ao participativo e seus reflexos no planejamento do turismo do Nordeste. *Turismo em Análise*. 13, 66 – 78.

- Fratucci, A. C. (2008). A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo: as possibilidades das redes regionais de turismo, Niterói-RJ. (Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal Fluminense). Brasil.
- Goeldner, J. R., & Brent, R. (2011). *Tourism: Principles, Practices, Philosophies*. 12th Edition. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Hall, C.M. & Jenkins, J. 1995, *Tourism and Public Policy*, Routledge, London. 110p.
- Hall, C. M. (1994). *Tourism and politics: policy, power and place*. London: Belhaven Press.
- Hall, C. M., & Williams, A. M. (2008). *Tourism and innovation*. London: Routledge.
- Inskeep, E (1991). *Tourism planning: na integrated and sustainable development approach*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Lickorish, L. J., Jefferson, A., Bodlender, J., & Jenkins, C. L. (1991). *Developing tourism destinations: policies and perspectives*. Harlow: Longman.
- OECD. (2013). Governança multinível para políticas de desenvolvimento regional mais eficazes. in Relatório territorial da OCDE: Brasil, 2013. OECD Publishing. 161 – 231. doi: [10.1787/9789264189058-pt](https://doi.org/10.1787/9789264189058-pt)
- MTur. Ministério do Turismo. (2007a). Coordenação Geral de Regionalização. Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Ação Municipal para a Regionalização do Turismo. Brasília, 2007.
- MTur. (2007b). Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 3: *Institucionalização da Instância de Governança Regional*. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. Brasília – DF.
- Pierre, J., & Peters, G. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2, 223-243
- Simeon, R. (1976). Studying Public Policy. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 9, 4. 548-580.
- Stevenson, N., Airey, D., & Miller, G. (2008). Tourism policy making: the policymakers' perspectives. *Annals of Tourism Research*. 35, 3. 732–750.
- Trentin, F. (2015). Políticas de Turismo no Brasil: Tomada de Decisão e Análise das Estruturas de Governança nos Destinos Turísticos de Armação dos Búzios e de Paraty, no Estado do Rio de Janeiro, Brasil, (Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Turismo, Lazer e Cultura, Universidade de Coimbra). Brasil.
- Trentin; F., & Fratucci; A. C. (2011). Política nacional de turismo no brasil: da municipalização à regionalização. Book of Proceedings. vol. I. International Conference on Tourism & Management Studies. Algarve, 839 – 848.
- Vallés, J. M. (2000). *Ciència Política: una introducción*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Velasco González, M. (2013). Gestión pública del turismo. La gobernanza. in Juan Pulido Fernández, I., & López Sánchez, Y. (Eds.). *Gestión estratégica sostenible de destinos turísticos*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía, Servicio de Publicaciones. 469 – 519.
- Velasco González, M. (2011). La Política Turística. Una Arena De Acción Autónoma. *Cuadernos de Turismo*, 27, 947-963.

Weaver, D. B., & Lawton, L. J. (2013). Resident perceptions of a contentious tourism event. *Tourism Management, 37*, 165 – 175.