

Políticas Públicas de Turismo na Região Metropolitana de Curitiba - Processos e Condicionantes

Margarete Araujo TELES¹

Renata Maria RIBEIRO²

Resumo: Este artigo elucida o processo de formação das políticas públicas de turismo na Região Metropolitana de Curitiba no período de 1996-2014, a partir da análise de programas e projetos do governo estadual e federal. A Região Metropolitana de Curitiba (RMC) está situada no Estado do Paraná, Brasil, e estrutura-se no entorno da capital, Curitiba, com 29 municípios. Apoiando-se em bases teórico-metodológicas da ciência geográfica e ciências afins procurou-se investigar as políticas públicas do turismo na região. Utilizou-se a pesquisa qualitativa de cunho exploratório e descritivo e técnicas de pesquisa bibliográfica, documental, ao lado da pesquisa observacional direta. Constatou-se que apesar de uma ação do governo do Estado no sentido de planejar e organizar o turismo na região por meio das diretrizes da Política Nacional do Turismo, observa-se que, nas execuções dos planos, programas e projetos, os municípios dependem de recursos técnicos e articulação política para executá-los.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Turismo. Planejamento. Região

Introdução

A Região Metropolitana de Curitiba a partir do processo de crescimento urbano acelerado e conseqüentemente com a necessidade de se transformar e produzir novos objetos técnicos para atender à dinâmica da sociedade, se configura cada vez mais como um novo espaço social. Neste contexto, o turismo é inserido como uma nova atividade que produz outras estruturas, valoriza as antigas e cria outros significados para o patrimônio cultural e natural.

A partir disto, as propostas de turismo na RMC vêm se delineando desde 1996, primeiramente pelo Órgão de Planejamento da Região, Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC e em seguida pela Política Nacional de Turismo, que implementou no Estado do Paraná dois Programas – Programa Nacional de Municipalização do Turismo (1996-2003) e o Programa de Regionalização do Turismo (2003-2010), cujos municípios participaram das propostas por meio de oficinas e reuniões, com enfoque participativo.

Embora nos diagnósticos da RMC, no Plano de Desenvolvimento Integrado sejam contempladas propostas de atividades turísticas, nas áreas de mananciais e no meio rural, constata-se que ainda o turismo não se conforma como produto, capaz de gerar renda, emprego, diminuir o nível de pobreza e outros, apontados pelos órgãos governamentais (MTUR, SETU, COMEC) e também na literatura voltada para o turismo. De fato, em termos

¹ Bacharel em Turismo e Geografia. Mestre e doutora em Geografia. Professora adjunta do Departamento de Turismo da Universidade Federal do Paraná. E-mail: margateles25@gmail.com

² Bacharel em Turismo, mestre e doutora em Geografia. Professora Assistente Campus de Rosana da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho- UNESP. E-mail: renata.turismo@gmail.com

de projetos têm-se, hoje, propostas de desenvolvimento do turismo na Região Metropolitana de Curitiba, porém, apresentam ações pontuais de implementação.

Diante do exposto, é possível elencar algumas questões que se circunscrevem neste estudo: Quais são as políticas públicas que orientam o desenvolvimento do turismo da RMC? Que fatores estão impedindo o desenvolvimento turístico da RMC? Assim o objetivo deste estudo foi analisar as políticas públicas de turismo que orientam o desenvolvimento do turismo.

Nos procedimentos metodológicos foram utilizadas três técnicas de pesquisa: bibliográfica, documental e observacional direta, considerando que as informações sobre o tema são dispersas e as fontes não estavam sistematizadas. Assim, concorda-se com Gil (1999, p. 33), "com frequência, dois ou mais métodos são combinados. Isto porque nem sempre um único método é suficiente para orientar todos os procedimentos a serem desenvolvidos ao longo da investigação".

Na pesquisa observacional, o pesquisador participou de reuniões técnicas, oficinas dos programas, além das visitas aos municípios da RMC. As participações nessas reuniões tiveram como objetivo compreender a realidade das políticas públicas do turismo na RMC por intermédio dos seus atores sociais.

Quanto a discussão dos resultados apresentam-se análise dos programas e projetos de turismo da RMC no período de 1996 a 2014, e os resultados da pesquisa observacional direta. Para dar conta da análise proposta estrutura-se o artigo com aporte teórico sobre política pública de turismo, procedimentos metodológicos, análise e discussão dos resultados das políticas públicas de turismo na RMC e, por fim, as considerações finais.

Políticas Públicas de Turismo: processos que conduzem a mudanças no planejamento

A política pública de turismo no Brasil vem se delineando desde o século passado quando se observa os primeiros decretos leis que regulamentavam a atividade turística (CRUZ, 1999). Em função disso, sem pretender, porém, fazer um amplo debate sobre o conceito de política pública de turismo, tenta-se por meio dela analisar a realidade enfocada neste estudo, buscando respostas sobre o planejamento do turismo na Região Metropolitana de Curitiba a partir do conjunto de ações que visam o desenvolvimento do turismo.

Assim, tomam-se as reflexões de Cruz (2006, 2000) Beni (2006, 2001) Goeldner, Ritchie e McIntosh (2002) e Governo Federal (2008) para discutir a política pública de turismo na Região Metropolitana de Curitiba.

Para Cruz (2006, p.342), "A política pública de turismo deve ser um documento público, que reúna o pensamento do(s) poder(es) público(s) (local, estadual, regional ou nacional) com relação à organização do setor do turismo em dado território." (CRUZ, 2006, p. 342.). E assim o define: "um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento, num dado território". (CRUZ, 2000, p. 40).

Ao tratar da questão, Beni (2001, p. 101) diz que: "deve-se entender por Política de Turismo, o conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o turismo do país". Além disso, a política do turismo deve facilitar "o planejamento das empresas do setor quanto aos empreendimentos e às atividades suscetíveis de receber apoio estatal". E ainda deve nortear-se por três grandes condicionantes – cultural, o social e econômico.

Para o governo, por meio da Lei Geral do Turismo n.º 11.771/08, no Art. 4.º, "A Política Nacional de Turismo é regida por um conjunto de leis e normas, voltadas ao planejamento e ordenamento do setor, e por diretrizes, metas e programas definidos no Plano Nacional do Turismo – PNT estabelecido pelo Governo Federal". (BRASIL, 2008).

Para Goeldner, Ritchie e McInstosh (2002, p.294) a política de turismo é definida 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.

Na década de 1990, segundo Beni (2006), as políticas públicas de turismo apresentaram uma feição evolutiva ao ampliar o debate entre governo, iniciativa privada, academia e sociedade. Nessa época, vão ser elaborados o Plano Nacional de Turismo 1992 e a Política Nacional de Turismo, 1996-1999.

O PNMT foi lançado no Brasil em 1994, pela Secretaria Nacional de Serviços, por intermédio da EMBRATUR:

É um processo que visa a descentralização, a conscientização, a sensibilização, o estímulo e a capacitação dos vários agentes de desenvolvimento que compõem a estrutura do município, para que despertem e reconheçam a importância e a dimensão do turismo como gerador de emprego e renda, conciliando o crescimento econômico com a preservação e a manutenção do patrimônio ambiental, histórico e da herança cultural, tendo como fim a participação e a gestão da comunidade e do poder público nos planos municipais de desenvolvimento do turismo sustentável (EMBRATUR, 2000, p. 9).

Observa-se que os aspectos fundamentais da municipalização do turismo basearam na descentralização³ das ações de planejamento do turismo, o que leva o PNMT a ser visto muito mais como um plano de capacitação para o turismo no sentido de levar aos municípios conceitos, metodologias e formatos estruturais a fim de gerar procedimentos que apesar de individualizados à cada realidade foram padronizados em técnicas de planejamento as quais os gestores municipais não tinham conhecimento.

³ Governo Descentralizado - Constituído pelo próprio Estado através de lei, tem personalidade jurídica e goza de autonomia técnica e administrativa, embora mantenha vínculo de subordinação a um ministério ou secretaria de Estado. Pode ser Comissão, Instituto, Empresa ou Corporação de Turismo. (RIBEIRO, 2011)

A implementação Políticas Municipais de Turismo, de Conselhos ou Fundos Municipais de Turismo se concretizaram de modo a gerar alguns impactos positivos ao turismo na esfera local. Mesmo com algumas dificuldades na execução de propostas, vários municípios desenvolveram seus atrativos turísticos, fortaleceram sua cultura, iniciaram um processo de preservação ambiental, incentivaram a criação de pousadas, restaurantes, entre outros equipamentos de apoio ao turismo.

Esse caminhar positivo foi um legado importante à consolidação do turismo naqueles municípios, sendo alguns consagrados com o selo do turismo, em reconhecimento às iniciativas tomadas tanto pelo poder público quanto por empresários que apostaram no turismo como um novo modelo propulsor de desenvolvimento de seus municípios.

A partir de 2003, tem-se uma nova fase de políticas públicas de turismo, com a criação do Ministério do Turismo há o lançamento do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (2003-2007 e 2007-2010); que propunha a criação de destinos regionais considerados a partir dos atrativos que pudessem gerar demanda e permanência de turistas. Em uma visão macro os planos nacionais, definiram estratégias ao desenvolvimento do turismo a partir da regionalização.

Quanto à regionalização sob o olhar da geografia, Ferreira (2007) afirma:

com a integração dos grandes espaços geoeconômicos, as regiões tenderão a reforçar o seu papel e a acentuar o seu protagonismo. Com a redução de poderes e funcionalidades dos Estados centrais, o enfraquecimento da sua representatividade e a diluição das especificidades nacionais, as regiões reforçam-se como espaços configuradores de identidades culturais e comunitárias; tendem a ganhar importância como instituições de representação e integração social; e tornam-se parceiros indispensáveis na criação de condições para a competitividade econômica e empresarial. (FERREIRA, 2007, p.31)

As áreas metropolitanas, as estâncias de governança regional, as áreas de preservação ambiental, as bacias hidrográficas e mesmo a semelhança no território, podem se constituir elementos ao reordenamento da administração territorial de estados e municípios. As instâncias políticas e setoriais podem contribuir para um novo modelo de administração territorial moderna, coerente e eficiente.

Para este desígnio, a regionalização acabará por impor-se. Não como um fim em si, mas antes como o meio de criar autarquias de nível intermediário, com escala para acolher competências hoje (mal) desempenhadas pela administração central e, também, em alguns casos, pelos municípios. (FERREIRA, 2007, p.53)

O Documento Referencial – Turismo no Brasil 2011-2014 e o Plano Nacional de 2013 - 2016 que de acordo com MTUR (2015), foi alinhado a Plano Plurianual do governo federal 2012/2015.

Em se tratando de regionalização o Ministério do Turismo o define, "é um modelo de gestão de política pública, descentralizada, coordenada, integrada, com base nos princípios

da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões" (BRASIL, 2006, p. 25).

Quanto a Política de Turismo do Paraná criada em 13 de novembro de 2008 por meio da Lei Estadual n.º 15.973 estabelece e no seu Art. 1.º, que esta

[...] se constitui em um conjunto de estratégias e prioridades que orientam o desenvolvimento sustentável do turismo no Estado do Paraná, integrando sua política econômica, de forma planejada e organizada, consolidando-o como destino turístico e proporcionando a inclusão social de sua população.

O novo modelo de gestão para o turismo deve permitir principalmente ao município, o fortalecimento das relações intermunicipais em prol de determinadas atividades comuns. A reorganização e o planejamento em conjunto podem fortalecer as regiões sob vários aspectos, inclusive na racionalização de investimentos e nas ações conjuntas.

Esse é um caminho diferente do usual, se observadas as dificuldades de integração mesmo endógena entre setores da administração municipal. Parece que com a regionalização o paradigma da gestão municipal estanque em si, sem inter-relações e totalmente dependente das esferas estaduais e nacionais encontram uma possibilidade de gestão conjugada entre descentralização, reorganização e modernização da administração com base local e regional. A descentralização para a regionalização deve passar por um debate contínuo junto aos atores municipais, estaduais e nacionais. Essa troca de experiências possibilita a transferência de competências e dos recursos bem como do enquadramento legal e institucional relativos à legislação referente ao tema, que permita trâmites de gestão horizontalizada. Cabe ainda o cuidado em promover o fortalecimento de conselhos regionais, das comissões de coordenação e da profissionalização da gestão, no sentido de designar responsabilidades no amplo debate em prol da regionalização.

Procedimentos Metodológicos

Visando atender aos objetivos da pesquisa, vários documentos foram identificados e analisados, destacando-se entre eles o Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC (PDI, 1978, 2001, 2006), planos municipais e estaduais de turismo, programas de turismo do governo Federal e projetos da região (1998-2014). Os dados coletados foram relativos a inserção do turismo nas políticas públicas nos municípios e na Região Metropolitana de Curitiba.

Em relação aos programas do Governo Federal, Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT (1997 a 2003) e Programa de Regionalização do Turismo – PRT (2003/2007 e 2007/2010), procurou-se analisar por meio dos relatórios técnicos das oficinas aplicadas nos municípios, as ações propostas e realizadas nos períodos citados.

Inicialmente, analisaram-se os relatórios das oficinas do PNMT. Como essas oficinas ocorriam em diferentes municípios do Estado do Paraná e o processo não era regional, no primeiro momento fez-se uma leitura dos materiais, com o intuito de identificar os municípios da Região Metropolitana de Curitiba. Desse modo, num total de 27 oficinas do

Programa, utilizaram-se 19 relatórios, considerando que oito não possuíam dados relevantes para a análise. Destes 19, oito referem-se às oficinas da fase 1 do Programa – que tinha como objetivos a conscientização e sensibilização dos participantes; oito da fase 2 – que visava sensibilizar os monitores para a importância da organização do conselho e fundo municipal de turismo; um contemplando as duas fases; e dois a respeito da fase e 3 – destinada à elaboração de estratégias de desenvolvimento do turismo com enfoque participativo.⁴

Verificou-se quais eram as informações em comum nos relatórios das oficinas do programa de municipalização identificando quais as ações propostas e ações realizadas pelos representantes dos municípios participantes. Então, optou-se por aquelas ações que tivessem relação com o estudo, dentre elas, planejamento, organização e desenvolvimento (embora o fomento e o marketing apareçam como ações nas oficinas).

Como ferramenta para auxiliar no agrupamento das ações propostas e ações realizadas nas oficinas do PNMT, foi utilizado o Manual de Orientação para Gestão Municipal de Turismo, elaborado pela SETU (2005). O manual foi utilizado por conter as informações coletadas nos relatórios de forma sistematizada. Desse modo, foram utilizadas as palavras-chave para análise da pesquisa documental: planejamento, organização, marketing e fomento. A partir dessas palavras, definiram-se subcategorias de palavras, necessárias para inclusão de todas as ações propostas e realizadas. A partir disso, optou-se por construir um banco de dados e tabelas dinâmicas, que pudessem retratar a realidade das ações realizadas e propostas no PNMT.

A coleta de dados do Programa de Regionalização Turística ocorreu, também, por meio da leitura e análise dos relatórios das oficinas realizadas na região. Foram analisados nove documentos, do período entre 2005 e 2009. Como as oficinas do Programa de Regionalização têm como metodologia a divisão do Estado do Paraná por regiões turísticas, procurou-se verificar a participação dos municípios, agrupando e identificando os objetivos da oficina, dificuldades encontradas, ações propostas, e considerações.

Com os procedimentos citados, foi possível identificar a participação dos municípios nos programas PNMT e PRT e se a participação desses municípios no processo de planejamento contribuiu para o estágio de desenvolvimento em que se encontram.

Assim, participou-se de seis reuniões técnicas organizadas pela instância de governança, Fórum Metropolitano de Turismo, SETU, SEBRAE e reuniões da Secretaria de Turismo do Estado do Paraná. Nessas reuniões técnicas observou-se o processo de fortalecimento e legitimação da governança, que tinham como objetivo discutir e implementar o Programa de Regionalização na RMC. .

⁴ PNMT – 1996-2002.

Políticas Públicas de Turismo na Região Metropolitana de Curitiba: processos e condicionantes

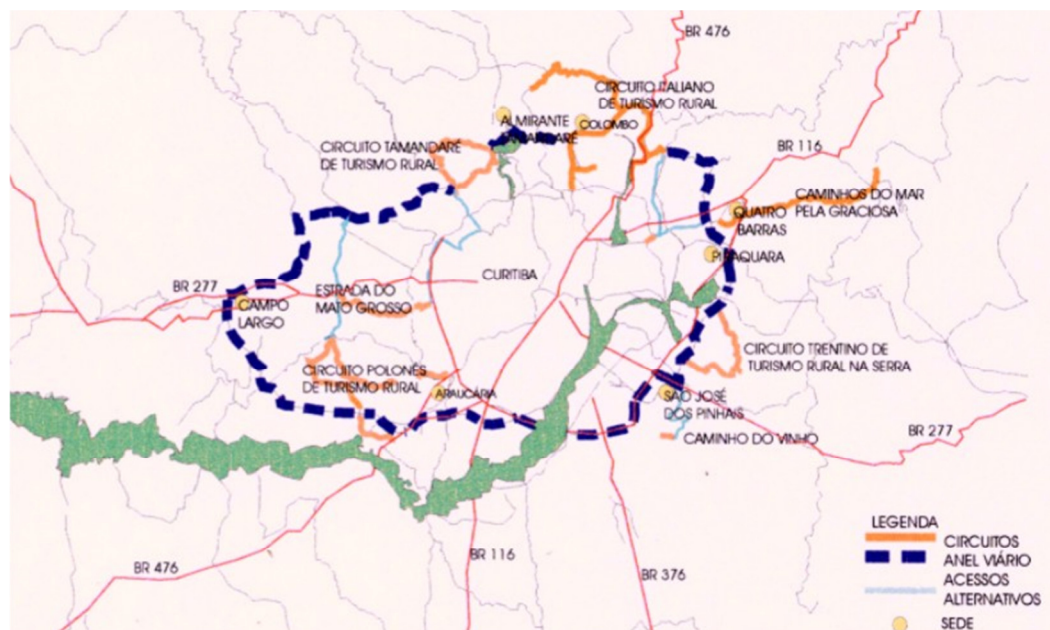
A COMEC, com apoio da EMATER, deu início ao processo de planejamento do turismo da RMC em 1996, diante da necessidade de se criar alternativas de renda e emprego, já que a Região tinha e (tem) restrições para uso e ocupação do solo. Visava o projeto, principalmente, proteger os mananciais, comprometidos por meio de atividades agrícolas com uso de agrotóxicos, especulação imobiliária, além de atividades industriais.

Nesse contexto foi elaborada a primeira proposta de um circuito de turismo, tendo o município de Colombo como piloto em 1998. A partir disso, fez-se um breve levantamento de potencial dos municípios de Colombo, Piraquara, Araucária, Quatro Barras, Almirante Tamandaré, Campo Largo, São José dos Pinhais, Bocaiúva do Sul, Campo Magro e Rio Branco do Sul com a denominação de Turismo em Áreas Rurais (COMEC; EMATER, 1999).

O projeto-piloto foi lançado no início de 1999, com o Circuito Italiano de Turismo Rural no município de Colombo. Nesse mesmo ano, as Instituições ECOPARANA, EMATER, PARANÁ TURISMO e IAP se reuniram para discutir o roteiro. Em 2000 a proposta do Anel de Turismo foi lançada. Os roteiros municipais, previstos pela proposta regional do Anel de Turismo, foram sendo adaptados de acordo com as diferentes particularidades e dinâmicas de desenvolvimento local.

No caso das propostas voltadas para o Anel de Turismo, tinham como objetivo os municípios do Núcleo Central (NUC) que, composto pelo município-polo (Curitiba) e as áreas urbanas dos municípios limítrofes, constituiu-se no segmento espacial onde são geradas as interações e os conflitos de caráter verdadeiramente metropolitanos. Municípios que precisam de maiores investimentos em infraestrutura e equipamentos sociais – Curitiba e as áreas urbanas dos municípios: Rio Branco do Sul, Campo Magro, Campina Grande do Sul, Quatro Barras, Colombo, Almirante Tamandaré, Araucária, São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande, Campo Largo, Itaperuçu, Piraquara e Pinhais, segundo a COMEC (2001, p. 156).

Figura 1: Anel de turismo da Região Metropolitana de Curitiba



Fonte: COMEC; EMATER (1999).

De acordo com a COMEC (2001, p.75):

[...] o turismo vem se configurando como uma nova alternativa de geração de emprego e renda no meio rural, ao mesmo tempo em que contribui com a conservação ambiental e com o resgate étnico-cultural das populações locais. Em 1998, foi implantado um projeto piloto de Turismo Rural em Colombo, que contempla a região do aquífero *Karst*, importante manancial de água subterrânea.

No mesmo período em que começam as ações na RMC, a Política Nacional de Turismo lançava o PNMT, cujos municípios terminaram participando do processo e cujas orientações acabaram auxiliando na organização do turismo, com a criação de alguns órgãos de turismo, conselhos e fundos municipais de turismo.

Diante da importância que teve o Programa no planejamento da Região, principalmente em relação à sensibilização e conscientização dos atores sociais da época, pode-se notar por meio da análise nos relatórios das oficinas quais foram os municípios que mais propuseram e realizaram ações de organização, planejamento, marketing, fomento, de acordo com as técnicas estabelecidas nesta pesquisa.

A tabela 1 apresenta as ações de planejamento, organização, marketing e fomento de 14 municípios da RMC participantes do PNMT no período de 1997 a 2003.

Tabela 1: Ações propostas no PNMT

MUNICÍPIO	1. ORGANIZAÇÃO	2. PLANEJAMENTO	3. MARKETING	4. FOMENTO
Agudos do Sul	2	4		
Almirante Tamandaré	8	9		
Araucária	5	6	1	
Balsa Nova	21	16	5	1
Campina Grande do Sul	3	4		
Campo Largo	3	3		
Campo Magro	4	6	1	
Colombo	12	10	2	
Curitiba	13	7	3	2
Fazenda Rio Grande		4		
Lapa	10	9	1	
Pinhais	7	4		
Piraquara	5	1	2	
Quatro Barras	14	8		
Rio Branco do Sul	5	3		
São José dos Pinhais	13	13	2	
Tijucas do Sul	6	3		
TOTAL GERAL	131	110	17	3

Fonte: Teles (2012)

Apesar de apontar os municípios que mais se destacaram nas ações propostas, a tabela 1 mostra também que todos os municípios fizeram algum tipo de proposta, ou sobre o planejamento, organização ou marketing. Em se tratando de ações propostas para o marketing ficou evidente que a maioria propôs muito pouco em comparação com as duas outras propostas. Estas ações dificilmente poderiam acontecer, visto que as primeiras ações deveriam ser de organização e planejamento do turismo no município. Deveria nesse caso ter um produto turístico antes de propor ações de marketing.

As ações de organização do turismo eram efetivadas por meio de legislação e articulação de outras pessoas, que apesar de burocráticas, são formas de legitimar e organizar a atividade. Exemplos: criação de conselho municipal de turismo, fundo municipal de turismo, órgão oficial de turismo etc. Assim, esses instrumentos foram criados em alguns municípios por meio da orientação dada pelo PNMT, porém muitos não sobreviveram, conforme afirma Yázigi (2009).

Quanto às propostas de planejamento a serem realizadas, muitas não eram concluídas pois as pessoas indicadas pelo município para capacitação no Programa, não atendiam o perfil solicitado e não tinham poder de decisão. Desse modo, diversos atores sociais participavam do processo e muitos não faziam propostas, casos dos estagiários que representavam o município nas oficinas ou auxiliares administrativos, que não podiam decidir sobre a gestão do turismo.

Neste contexto, de acordo com Queiroz(2009), por melhor que tenham sido formuladas as políticas públicas estas podem fracassar diante de um meio institucional desfavorável.

Isto significa dizer que, da perspectiva da participação, a questão da autonomia das pessoas é muito importante, para que um Programa desse possa evoluir para as fases seguintes, de acordo com a metodologia proposta.

Contudo, também se deve levar em conta que cada município tem sua particularidade na RMC, não sendo possível participar do processo no mesmo ritmo de outro município.

A tabela 2 apresenta as ações realizadas pelos 14 municípios participantes do PNMT.

Tabela 2: Ações realizadas no PNMT

MUNICÍPIO	1. ORGANIZAÇÃO	2. PLANEJAMENTO	3. MARKETING	4. FOMENTO
Agudos do Sul		2		
Almirante Tamandaré	4	2		
Araucária	3	1	1	
Balsa Nova	6	2	1	
Campina Grande do Sul	2	1		
Campo Largo	1	2		
Campo Magro	2	3		1
Colombo	5	5	1	
Curitiba				
Fazenda Rio Grande		2		
Lapa	3	1	1	
Pinhais				
Piraquara	1	1		
Quatro Barras	9	5		
Rio Branco do Sul				
São José dos Pinhais	4	2		1
Tijucas do Sul	3			
TOTAL GERAL	43	29	4	2

Fonte: Teles (2012)

Nota-se na tabela 2 que os municípios de Balsa Nova, Colombo e Quatro Barras destacaram-se na realização das propostas de organização e planejamento do turismo. Quatro Barras, Almirante Tamandaré e São José dos Pinhais realizaram ações de planejamento e organização. Vale lembrar que estes municípios no período que estava sendo implementado o PNMT já estavam na fase de implantação dos circuitos, caminhos ou roteiros de turismo e isto contribuiu para que pudessem realizar as ações propostas.

Os municípios de Campo Largo, Campo Magro e Campina Grande do Sul também realizaram ações de organização da atividade turística. Esses municípios, exceto Campina Grande do Sul, não faziam parte do processo de planejamento do Anel de Turismo. Em relação aos municípios da Lapa e Araucária, as ações propostas foram realizadas na mesma proporção, sendo que Araucária iniciou o processo de planejamento e organização do Turismo com o Anel de Turismo da RMC em 1999.

Quanto ao município da Lapa, apesar de apontado nas propostas do governo do Estado desde os primeiros planos do governo e ter participado do PNMT, propôs algumas ações e realizou poucas propostas. Em relação os municípios de Rio Branco do Sul, Pinhais e Curitiba, embora tenham participado de algumas oficinas e feito propostas, não realizaram as ações, conforme tabela 2. Enquanto os municípios de Fazenda Rio Grande e Agudos do Sul

realizaram ações de planejamento. Pode-se notar nos relatórios que as pessoas que participavam de uma fase do processo de sensibilização e conscientização do Programa não participavam de outra e assim não havia continuidade das propostas.

Como visualizado nas tabelas 1 e 2, houve muitas proposições e poucas realizações. Embora o fomento não tenha sido apresentado na tabela 1, no geral, de acordo com tabela anexa, foram propostas algumas ações.

Embora algumas propostas de organização e planejamento tenham sido realizadas por alguns municípios da RMC, entende-se que os municípios, antes de se integrar ao processo na época, deveriam ter passado por um processo de inventariação anterior à participação no PNMT, conforme era o modelo da OMT.

De acordo com Hall (2001), a participação das organizações no planejamento e o preparo das comunidades são importantes, porém devem ser produtos dos arranjos institucionais, dos indivíduos, das estruturas de poder, dos interesses e valores que afetam o processo de tomada de decisão em diferentes escalas.

Durante a pesquisa constatou-se que as oficinas do Programa terminaram em 2003, enquanto já havia outro programa nacional em andamento, o Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil.

O Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil - PRT, um dos macroprogramas do Plano Nacional de Turismo de 2003, teve a inserção no Estado do Paraná com a criação da Câmara de Regionalização e a articulação do Fórum Estadual dos Secretários Municipais de Turismo.(SETU,2010).

Com base nas diretrizes do PRT e na divisão regional da Associação dos Municípios do Paraná,⁵ foi realizada em 2003 a primeira oficina de planejamento da coordenação estadual do Programa, com a participação de dezoito regiões e do Fórum Estadual de Secretários Municipais de Turismo.

Com o objetivo de dar continuidade às etapas previstas pelo PRT, foram estabelecidos critérios para identificação das regiões turísticas, tais como:

[...] grau de atratividade dos recursos, existência de demanda real, destinos comercializados por agências de turismo, infraestrutura de apoio ao turismo, equipamentos e serviços turísticos, existência de estrutura de gastos turísticos, sensibilidade política coletiva para o turismo, organização turística municipal, planejamento turístico municipal, participação no PNMT entre outros (SETU, 2010).

Nessa oficina, após diagnóstico e análise da potencialidade de cada região, concluiu-se pela definição de nove regiões turísticas: Litoral, Curitiba e Região Metropolitana⁶, Campos Gerais, Oeste e Lindeiros ao Lago de Itaipu, Norte, Noroeste, Sul, Centro Sul e Sudoeste. Após esta etapa em 2008 houve uma mudança na divisão proposta, aumentando para dez as regiões turísticas e em 2014 são 14 regiões turísticas.

⁵ Os 399 municípios paranaenses estão distribuídos em 18 Associações de Municípios, sendo que cada uma comporta uma quantidade distinta de municípios e seus contornos físicos não coincidem com nenhuma outra agregação de municípios.

⁶ Curitiba e Região Metropolitana, trata do nome adotado pela SETU para o Programa de Regionalização do Turismo.

Em 2005, com a execução do Convênio n.º 310/2004, firmado entre o MTUR e a SETU, foram realizadas oficinas de planejamento participativo em todas as regiões turísticas, sendo aplicados os quatro primeiros módulos operacionais do Programa: sensibilização, mobilização, institucionalização da instância de governança e o plano de desenvolvimento turístico regional.(SETU, 2010).

Ainda, dentro do propósito de atender às diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, em 2005, foi realizada a oficina de elaboração do plano de desenvolvimento turístico regional – Região Turística Curitiba e Metropolitana. Para elaborar esse plano, com o objetivo de atender ao módulo operacional plano de desenvolvimento turístico regional, participaram representantes dos órgãos oficiais de turismo, dos conselhos municipais de turismo, do sistema 'S' e da iniciativa privada que integram a Região Turística Curitiba e Região Metropolitana.

De acordo com o Relatório da Oficina 2005, o Plano de Desenvolvimento Turístico Regional:

[...] é o instrumento principal para orientar o processo de desenvolvimento sustentável do turismo na Região, devendo ser o resultado de um planejamento integrado e participativo, com envolvimento dos atores locais, para a definição de estratégias que irão nortear o desenvolvimento e fortalecimento do turismo regional (PARANÁ, 2005a, p. 14).

Nessa oficina, seus participantes consideraram a atividade turística na RMC incipiente, devido aos vários problemas identificados; gestão do turismo ineficaz, atrativos turísticos sub e (ou) mal utilizados, infraestrutura de apoio ao turismo precária, equipamentos e serviços turísticos deficientes, qualificação insuficiente dos serviços, treinamentos insuficientes (atendimento, higiene), promoção e comercialização desarticuladas.

Diante das condições negativas, a equipe propôs que essas questões fossem reformuladas em condições positivas, desejáveis e possíveis de serem alcançadas: envolvimento eficiente da comunidade, gestão do turismo eficaz, atrativos turísticos otimizados, infraestrutura de apoio ao turismo adequada, equipamentos e serviços turísticos eficientes, serviços qualificados e promoção e comercialização articuladas.

Essas condições positivas foram organizadas no Relatório da Oficina do Plano de Desenvolvimento Regional 2005 em forma de diagrama, que, de acordo com a informação contida nele, "se constituirá na base referencial para se analisar as alternativas de atuação (programas), que servirão de estratégias para se atingir o objetivo desejado (objetivo do plano): 'Atividade turística organizada e desenvolvida'" (PARANÁ, 2005b, p.14).

Para analisar as ações anteriores, foi realizada em dezembro de 2006, uma reunião de monitoramento e avaliação da Região Turística Curitiba e Metropolitana Este trabalho teve o objetivo de levar os participantes a realizar um balanço do turismo na região, dentro das quatro áreas trabalhadas nas oficinas em 2005: municipalização, regionalização governança regional, plano regional.

As discussões sobre as condições da atividade turística na Região Turística Curitiba e Região Metropolitana foram também levadas à Oficina de Planejamento Estratégico das

Instâncias de Governanças (em Curitiba, 03 e 04/03/2008), que tratava do fortalecimento das governanças regionais, metas estabelecidas pelo Programa de Regionalização.

Em reunião para discutir o turismo na Região Metropolitana no dia 19/03/2009, com a participação do SEBRAE, SETU e municípios da RMC, órgãos de turismo e *Convention Bureau*, ficou claro que o fórum precisa ser reformulado, pois, no formato em que estava, restava quase impossível a sua atuação, de acordo os objetivos traçados.

Assim, constatou-se que apesar de todas essas oficinas, reuniões e trabalhos desenvolvidos em vários encontros ocorridos no Paraná, o processo de regionalização não evoluiu na RMC. Isso foi percebido por meio de pesquisa realizada no segundo semestre de 2014 e participação em uma reunião no mesmo período onde foi constatado que a governança da RMC não evoluiu. Notou-se que Curitiba, Colombo, São José dos Pinhais, Pinhais, Campo Magro, Tijucas do Sul, Cerro Azul e Quatro Barras, participam de ações por meio dos eventos promovidos pela PARANATUR e SEBRAE, os demais continuam participando de algumas reuniões e não houve avanço nas propostas de planejamento e organização do turismo, conforme os objetivos do Programa.

Neste sentido, de acordo Beni (2006, p. 18) às políticas públicas de turismo no Brasil,

Sempre tiveram impacto sobre o setor propriamente dito e sobre Estados e municípios, o que poderá justificar, em parte, desacertos acerca da ausência constante de uma orientação que indicasse objetivos, metas, prioridades e metodologia na elaboração de projetos e programas.

Constatou-se também que além das reuniões dos programas citados, foram frequentes as reuniões, as palestras, os cursos, para discutir o processo de planejamento do turismo na RMC, cujas ações foram colocadas parcialmente em prática.

Neste sentido, o planejamento regional, requer a abdicação, por parte dos poderes públicos e municipais, de parte de seus projetos individuais em prol de um projeto coletivo [...], pode significar para muitas municipalidades, a única possibilidade de inserção no seletor de lugares que conseguiram fazer do turismo um instrumento de seu desenvolvimento social e econômico (CRUZ, 2006, p. 343).

Além do problema da governança na RMC, e alguns municípios já tivessem vindo do PNMT, houve um grande "atropelo" nas ações, e os municípios não conseguiram acompanhar o processo, pois a estrutura destes não é a mesma da PARANATUR, nem do Ministério, e outros órgãos participantes.

Nesse aspecto, Beni (2006, p. 32) coloca que a velocidade com que se pretendeu criar três produtos turísticos brasileiros por Estado da Federação no Programa, foi uma precipitação conceitual do processo que insiste equivocadamente em se perpetuar.

Considerações Finais

Apesar de uma ação do governo do Estado no sentido de planejar e organizar o turismo na região por meio das diretrizes da Política Nacional do Turismo, observa-se que, nas execuções dos planos, programas e projetos, os municípios dependem de recursos técnicos e articulação política para executá-los.

Na implementação do PNMT algumas ações propostas pelos municípios da RMC foram realizadas, juntamente com aquelas já planejadas. Ou seja, o programa, auxiliou os municípios na organização municipal, mas não foi a causa principal para implementar o turismo nos municípios. Outros municípios participaram das primeiras oficinas e não deram continuidade, pois não tinham recursos para participar, principalmente pessoal técnico. E isso ocorreu porque a inserção do PNMT em âmbito nacional foi feita de forma centralizada e baseada num modelo externo, que o Brasil não estava preparado para adotar. Beni (2006) coloca que foram queimadas etapas na implementação do PNMT no Brasil e, por falta de um diagnóstico prévio para identificar os municípios com vocação para o turismo, o processo se perdeu.

Quanto ao Programa de Regionalização, a implementação das regiões no Brasil enfrenta vários desafios, e na RMC não é diferente. Vários municípios da RMC não participaram do processo, pois não tinham recursos, além disso, a instância de governança que deveria ser a representante da RMC no processo tem problemas de institucionalização – é representada apenas pelo setor público, quando deveriam atuar em conjunto o setor público, setor privado e a sociedade civil, com o objetivo de articular e integrar os municípios, procedimento necessário à regionalização do turismo.

Assim, observa-se que as ações conjuntas das instituições na RMC visando ao desenvolvimento do turismo devem ter outros arranjos institucionais, para que outros atores sociais dinamizem o processo de planejamento territorial do turismo na RMC, e que estas ações não se limitem a algumas instituições públicas, com ações pontuais. O desenvolvimento do turismo demanda interfaces com outras políticas recorrentes e complementares, tornando-se necessário um intenso trabalho de coordenação com outros setores.

O planejamento territorial do turismo deve fazer parte das políticas públicas em todas as escalas, regional e local, e outros setores devem ser envolvidos na perspectiva de reconhecer o turismo como um fenômeno que gera benefícios econômicos e sociais proporcionando impactos na economia local e regional.

Referências

BENI, M. **Análise estrutural do turismo**. 6.ed. São Paulo: Senac, 2001.

_____. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Projeto Inventário da Oferta Turística/Programa de Regionalização do Turismo**: roteiros do Brasil. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo 2007/2010**: uma viagem de inclusão. Brasília, 2007.

BRASIL. Lei n.º 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei n.º 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei n.º 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei n.º 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 18 set. 2008b. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/legislacao/downloads_legislacao/lei_11771_08_17_setembro_2008.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2014.

- COMEC. **Plano de Desenvolvimento Integrado 2001**. Curitiba, 2001. (Documento para discussão).
- COMEC. **Plano de Desenvolvimento Integrado 2006**. Curitiba, 2006.
- COMEC; EMATER. **Turismo em áreas rurais**. Curitiba, 1999.
- COMEC; EMATER/PR; ECOPARANÁ. **Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba, 2000. (Documento-proposta sobre o "Anel de Turismo da RMC").
- CRUZ, R. C. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2000. (Coleção Turismo).
- _____. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, A. I. G.; ARROYO, M.; SILVEIRA, M. L. **América Latina: cidade, campo e turismo**. Buenos Aires: CLACSO, São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.
- EMBRATUR. **Programa Nacional de Municipalização do Turismo**. Brasília, 2000.
- FERREIRA, A.F. **Gestão estratégica de cidades e regiões**. 2ª ed., Lisboa: Fundação CalousteGulbenkian, 2007.
- FERREIRA, L.S, GOMES R.C.C. **Planejamento e ordenamento territorial do turismo na Região Metropolitana de Natal – RN**. Observatório das Metrôpoles. UFJR, 2009. 6 p. Disponível em: <www.observatoriodasmetropoles.ufjr.br>. Acesso em: 10/10/2010.
- HALL, C. R. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo: Contexto, 2001.
- GIL,A.C.**Métodos e técnicas em pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GOELDNER,C.R.,RITCHIE,J.R.B.,MCINTOSH. **Turismo, princípios, práticas e Filosofias**.8. ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.
- PARANÁ. Secretaria de Estado do Turismo. Ministério do Turismo. **Oficina de sensibilização e mobilização**. Curitiba, 28 e 29 de março de 2005a.
- PARANÁ. Secretaria de Estado do Turismo. Ministério do Turismo. **Oficina de sensibilização municipal para a regionalização do turismo**. Curitiba, 10 e 11 de agosto de 2005b.
- QUEIROZ, R. B. **Formação e gestão de políticas públicas**. 2.ed. Curitiba: Ibpex, 2009.
- SECRETARIA ESTADUAL DE TURISMO ESTADO DO PARANÁ (SETU). **Manual de orientação para gestão municipal de turismo**. Curitiba, 2005.
- SECRETARIA ESTADUAL DE TURISMO ESTADO DO PARANÁ (SETU). **Regiões turísticas**. Disponível em: <www.setu.pr.gov.br>. Acesso em: 08 mar. 2010.
- YÁZIGI, E. **Turismo: uma esperança incondicional**. 2.ed. São Paulo: Global, 1999.
- _____. **Saudades do futuro: por uma teoria do planejamento do turismo**. São Paulo. Plêiade, 2009.