

Avaliação do programa nacional de municipalização do turismo: diferentes visões

Metre Leandro Benedini Brusadin (UAM) leandrobrusa@hotmail.com

Resumo

O planejamento do turismo é uma necessidade para o desenvolvimento da atividade que cresce nos últimos anos, baseada em princípios econômicos, entretanto é pertinente analisar as formas e interfases que envolvem o planejamento do turismo nos contextos social, cultural e ambiental de cada comunidade em função de suas especificidades. Pressupostos teóricos da comunicação e da hospitalidade podem auxiliar no planejamento, desenvolvendo formas mais eficientes de participação, uma vez que política e planejamento são termos interdependentes. O Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), implantado no Brasil entre 1994 e 2001, previa uma abordagem comunitária participativa e a formação de Conselhos e Planos de Turismo com uma proposta teoricamente ascendente, cujos fundamentos derivariam das bases da sociedade. O estudo de diferentes visões sobre o desempenho do Programa, tomando por base a perspectiva dos gestores, de pesquisadores vinculados aos meios acadêmicos e dos próprios municípios pode contribuir para o entendimento e aprimoramento de metodologias de planejamento adequado à realidade do Brasil.

Palavras-chave: Planejamento; Turismo; Programa nacional de municipalização do turismo – PNMT.

1. Introdução

Os impactos causados pelo desenvolvimento das atividades turísticas, tanto de ordem positiva quanto negativa, ainda não são suficientemente conhecidos em suas relações com o conjunto das atividades sociais e econômicas presentes no conjunto das sociedades de modo geral. Em alguns momentos são enfatizadas de forma exagerada suas possibilidades econômicas, enquanto em outros são ampliados seus efeitos negativos sobre o meio ambiente e a cultura das localidades. O fato é que o turismo, enquanto prática social da modernidade, possui inúmeras interfaces que talvez nunca venham a ser suficientemente esclarecidas dentro de uma ótica científica. Isso se dá em função de sua vinculação aos projetos políticos que estão na base da organização das sociedades e que se resolvem dentro de processos de negociação onde pesam diferenças de poder das distintas camadas sociais e fatores ideológicos, que não são passíveis de análises científicas puramente racionais. Estas múltiplas interferências fazem com que a opção pelo turismo passe necessariamente por uma ampla

discussão sobre as formas e possibilidades de planejamento de suas atividades de modo a aumentar os benefícios ao mesmo tempo em que se procuram minimizar impactos e prejuízos nos locais em que se pretende que o turismo se desenvolva.

Este artigo relata os resultados da dissertação realizada no Programa de Mestrado em Hospitalidade da Universidade Anhembi Morumbi. Foi realizado um estudo exploratório qualitativo que visou contribuir para ampliar a compreensão dos elementos envolvidos no planejamento do turismo no Brasil, a partir de diferentes visões e perspectivas derivadas da ótica dos atores que participam do processo, focando de forma específica uma fase do planejamento turístico no país que foi a tentativa de implantação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), ocorrida entre os anos de 1994 a 2001, tendo como perspectiva de análise o desenvolvimento do programa no Estado de São Paulo.

2. Planejamento e Turismo

Quando adequadamente planejado, o setor de viagens e turismo no mundo atual pode ser uma oportunidade de novos negócios, promovendo, ainda, a difusão de culturas, distribuindo renda, além de atuar como ferramenta auxiliar na preservação do meio ambiente e do patrimônio histórico, possibilitando ao homem o acesso ao lazer e ao entretenimento. O turismo, no entanto, não é necessariamente desejável ou viável em todas as localidades. Antes de implementar o turismo cada comunidade deve verificar se dispõe de recursos adequados para desenvolver turismo, se existem mercados de turismo potenciais e suscetíveis de serem atraídos pela localidade, se a comunidade precisa do turismo para atingir os seus objetivos de desenvolvimento econômico, se existe mão-de-obra e infra-estrutura suficientes para suportar o turismo.

As relações dialéticas entre a atividade turística e os lugares visitados, muitas vezes, resultam em impactos negativos causando prejuízos. No sistema capitalista de produção, os agentes determinantes da organização do espaço tendem a ser os proprietários de capital, porém é cada vez mais discutível a hegemonia do capital sobre os fenômenos sociais na transformação do espaço. Observa-se que, com o passar do tempo, a perpetuação de costumes, crenças, expressões artísticas e edificações apresentam-se, cada vez mais, como um patrimônio valioso para a atratividade turística dos lugares. Entretanto, no exercício de explorar os lugares e seus atrativos, seja pelo setor privado ou pelo Estado, a atividade turística apodera-se do espaço, transforma-o, ou agrega a ele uma gama de facilidades que, muitas vezes, compromete não só a sua qualidade ambiental, mas também sua qualidade

social. Paralelamente, percebe-se ainda a organização de ambientes artificializados e hierarquizados, destinados ao uso turístico de camadas mais abastadas da população. (MAGALHÃES, 2002)

Muitos dos prejuízos sociais, culturais, ambientais e econômicos registrados por pesquisadores como decorrência da atividade turística podem ser associados às formas de planejar o turismo, pois o planejamento da atividade implica na introdução de mudanças que de outro modo não ocorreriam. Hall (2001) afirma que as exigências de planejamento turístico e de intervenção do governo no processo de desenvolvimento são respostas típicas aos efeitos indesejados do desenvolvimento no setor, especialmente em âmbito local; o planejamento pode minimizar os impactos potencialmente negativos, maximizar retornos econômicos nos destinos e, dessa forma, estimular uma resposta positiva por parte da comunidade hospedeira em relação ao turismo de longo prazo. Assim, o planejamento se apresenta como um elemento crítico para a garantia de um desenvolvimento sustentável de longo prazo para os destinos turísticos.

No Brasil, o planejamento público da atividade turística, objeto desta pesquisa, vem sendo direcionado pelo Estado sempre com o objetivo de garantir a melhora do balanço de pagamentos, a criação de empregos, ou visando ao fluxo turístico com medidas para a redução da sazonalidade da atividade. Contraditoriamente parece esquecer o próprio fim a que se propõe, pois relega ao segundo plano os benefícios sociais, chegando mesmo a imprimir e divulgar, nas políticas do setor, a essencialidade do investimento privado na estratégia que é de sua própria responsabilidade. (Beni, 2002) Essa postura do Estado torna ainda mais importante a adesão das comunidades aos projetos de planejamento de modo a permitir a defesa de seus interesses.

A decisão sobre a metodologia a ser adotada em um processo de planejamento é, talvez, o passo mais importante de qualquer processo de planejamento, pois a mesma influencia nos resultados. Todo planejamento implica mudança, desenvolvimento de novas perspectivas e atitudes, resultando em um processo gradativo de aprendizagem por parte dos envolvidos. Gandin, trabalhando a questão do planejamento do ponto de vista da educação (2001, p. 30), afirma:

(...) Não se pode perder de vista em nenhum momento que o planejamento é uma discussão sobre metodologia e sobre instrumentos: estuda e indica processos para se chegar a resultados. Quando se analisam modelos e metodologias de planejamento, a atenção deve ser aberta para isto, penso que como primeiro grande ponto a verificar: os modelos e as metodologias, como moinhos que se assemelham aos grãos que vão moer, variam de uma postura conservadora total até uma abertura completa à

construção de uma nova realidade. Há desastres neste sentido: grupos que querem moer cana num moinho para fazer fubá. (...)

Trabalhando a questão da metodologia, Bordenave e Carvalho (1987, p. 92) observam com muita pertinência que a responsabilidade do planejamento é de quem aplica:

(...) A forma como é aplicado depende, portanto, da situação político-social da sociedade. Os instrumentos planos, programa e projeto são objetos nas mãos de quem os manuseia. Não têm vida própria. Sua existência deve confundir-se com a própria prática dos indivíduos na consecução de seus objetivos sociais. Portanto, dar ao planejamento ou aos seus instrumentos “responsabilidades” é equívoco grosseiro. A responsabilidade é de quem aplica ou os adota.(...)

Contanto, o planejamento não se restringe à apresentação sistematizada de um futuro antecipado expresso na forma de documentos. É comum que os planos formulados não sejam implementados e se reduzam a documentos burocráticos que fixam previsões e metas a serem atingidas dentro de circunstâncias previsíveis. A tendência atual é que sejam gradativamente substituídas metodologias de planejamento que sejam sistematizadas e inflexíveis, insensíveis à cultura de cada local, sendo que a análise da comunicação é essencial neste processo.

A importância da comunicação no processo de planejamento e desenvolvimento econômico dos países menos desenvolvidos foi destacada nos estudos de Bordenave e Carvalho (1987, p. 150, 209) :

(...) A prática do planejamento da comunicação e, mesmo, do planejamento do desenvolvimento econômico e social tem se mostrado bastante ineficiente, em particular nos países subdesenvolvidos. Isso não significa que nos países desenvolvidos o planejamento não tenha sofrido críticas severas. Apenas nesses países a própria organização social facilita o processo decisório participativo e a abundância de recursos minimiza ou oculta os equívocos ocorridos.(..) O desenvolvimento da comunicação numa sociedade é conseqüência do processo permanentemente de criação de personalidade e de cultura. O planejamento do uso da comunicação, numa sociedade assim dinamizada, deveria facilitar a reflexão para se chegar a níveis elevados de desalienação, à consciente crítica e à prática da liberdade. (...)

A comunicação em todas as suas dimensões é um fator-chave no desenvolvimento do turismo, visto que permeia todo o processo do turismo, podendo produzir impactos que intensificam ou afastam os fluxos turísticos. O mais significativo e que deve ser ressaltado aqui é que o poder e significado da comunicação são inegáveis, uma vez que a informação interfere no processo de decisão do turista; sendo, por isso, fundamental que as mensagens transmitidas pelos meios de comunicação correspondam à realidade tanto para que tenham credibilidade quanto para que o turista desfrute e respeite o local visitado.

Um outro aspecto relevante e nem sempre destacado é o poder da mídia que vai além da divulgação e promoção dos lugares, podendo assumir o papel de ferramenta indutora na implementação de um planejamento participativo, na medida em que se pode usar a influência das informações transmitidas pela mídia de massa para auxiliar o poder público em seus planos e fazer com que a população participe da realização dos mesmos. Nesse âmbito é importante ter claro que não se trata de propor um uso manipulativo e sim informativo dos meios

Para poder implantar planos e projetos políticos coesos, o poder público deve utilizar a comunicação, considerando a informação consistente como a sua principal ferramenta de ação. No caso do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) a comunicação foi indicada como elemento estratégico fundamental no processo de planejamento para determinar a participação de todos os envolvidos na questão: a comunidade, os turistas, o poder privado e outras organizações.

Nesse sentido, Sant'Anna, Oliveira e Berenstein (2001, p. 35) indicam a importância do planejamento participativo e a constante busca por um Estado descentralizado:

(...) Ao que tudo indica, o desenvolvimento impulsionado pelo Estado centralizador e excludente está com os dias contados. Uma estratégia moderna de desenvolvimento começa a introduzir conceitos de escassez, ecologia e valorização do espaço físico, através do resgate da cidadania e de uma gestão pública, democrática e co-responsável.(...) A gestão participativa visa, essencialmente, democratizar as relações entre o Estado e a sociedade civil, permitir a expressão criativa dos movimentos sociais, identificar os problemas locais como um todo, interpretar os interesses específicos das comunidades e discutir possíveis soluções. É desejável que o desenvolvimento local seja discutido, analisado e realizado no âmbito da sociedade local, através da participação direta dos cidadãos. Trata-se de valorizar o conceito de cidadania como força propulsora do desenvolvimento sustentável. (...)

Destaca-se a importância do planejamento turístico com gestão participativa e descentralizada para construção de espaços dignos da vida humana. O setor do turismo deve ser sensível às necessidades da comunidade local e precisa, a longo prazo, ser aceita por ela se quiser manter uma sustentabilidade econômica por um longo período de tempo. Os elementos que compõem a hospitalidade (ciência estudada no Programa de Mestrado da Universidade Anhembi Morumbi), podem nortear este planejamento, visando à valorização do ser humano e suas relações com o ambiente e entre si.

Verifica-se que planejamento não pode ser uma atividade apenas racional, pois é altamente política; a meta de sustentabilidade não é uma dádiva, mas uma situação de claro desafio ao estudioso de turismo. Qualquer abordagem ao planejamento turístico sustentável deve ser baseada em princípios ecológicos sólidos, o que significa não apenas uma avaliação

do ambiente físico, mas uma compreensão mais profunda dos sistemas econômicos, sociais, políticos e físicos do qual o turismo faz parte, geralmente tendem a dar excessiva atenção às técnicas, sem analisar os processos que estão ocorrendo. O planejamento não é perfeito e erros podem ocorrer, devendo permanecer uma natureza colaborativa, ao contrário do ultrapassado modelo de comando e controle. A comunicação e a hospitalidade podem ser as ferramentas para a implementação de planejamentos que visem à participação real da população e, que contribuam efetivamente na elaboração de políticas e planos adequados à realidade sócio-econômico-cultural do Brasil.

3. As políticas públicas e o turismo

A análise realizada no item anterior deixa claro que as atividades que envolvem o planejamento do turismo estão sempre associadas a ações políticas de âmbito governamental o que torna complexo distinguir, de forma específica, o que seria planejamento e o que seria política.

Uma política pública de turismo pode ser entendida como um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias e / ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar e / ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território. Toda política é imbuída de intencionalidade e ideologia. Uma política setorial revela uma forma de o poder público ver, pensar e se posicionar no mundo. Todas as iniciativas públicas e privadas que concorrem para o desenvolvimento de certa atividade já nascem com um conteúdo político. (CRUZ, 2000)

Sendo a política e o planejamento processos interdependentes, a elaboração de planos deve ser antecedida pela discussão das políticas que serão adotadas. Conforme Cruz, 2000. p. 50: *“Embora não haja plano ou planejamento sem conteúdo político e toda política setorial careça de planejamento para sua eficaz consecução, a política antecede o plano.”*

Segundo Matheus, 2003, p. 51: *“Em relação a planejamento, a política passa a ser entendida como a arte de conduzir um tema visando alcançar um determinado fim, ou a habilidade para atingir um objetivo.”*

Com isso ressalta-se a importância da existência de uma política objetiva e coesa no cenário em que se pretende atuar. Adotar uma política para o turismo pode representar o papel que a atividade vai desempenhar na sociedade, assim como a relevância cultural, social e econômica para as comunidades envolvidas com o turismo. Conforme Ruschmann (1997), os objetivos das ações governamentais são de maior importância e, caso o desenvolvimento turístico seja focado sob o ponto de vista econômico, a forma de abordagem será baseada no

mecanismo dos preços, uma visão eminentemente comercial. Entretanto, os aspectos sociais, culturais e ambientais da atividade não podem ser negligenciados e exigem envolvimento direto e estudo por parte das entidades governamentais.

O planejamento da atividade turística no Brasil só veio a tornar-se realidade no período do regime militar com a criação da Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR (hoje Instituto Brasileiro de Turismo) no ano de 1966. Foi sistematizado o funcionamento do “Sistema Nacional de Turismo” no qual o Conselho nacional de Turismo – CNTur e a EMBRATUR constituíam sua cúpula. (PEREIRA, 2000) Ressalta-se a importância da política de turismo adotada com o Decreto 55/66 em que investimentos de infra-estrutura turística foram realizados no nordeste brasileiro, voltados principalmente para a hotelaria. Entretanto, não foram realizados investimentos de capacitação profissional e que envolvessem as comunidades receptoras. A segunda política nacional de turismo instituída foi no governo Collor de Mello, quando ocorreu a promulgação da Lei no. 8181/91, que define uma política objetiva para o setor do turismo. Nos anos 90, a EMBRATUR passa a ter a finalidade de formular, de coordenar e de fazer executar a política nacional de turismo, certamente devido ao poder maior que lhe foi conferido ao longo dos anos anteriores, e que acabou culminando na extinção do CNTur pela Lei 8.181 /91.

Outra política nacional de turismo, do período de 1996-1999, foi instituída no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), baseou-se em pressupostos de desenvolvimento, tais como, a estabilização econômica, o financiamento do desenvolvimento e a reforma do estado, objetivando a inserção competitiva, a modernização, a eficácia do estado e a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais. Surge, em seguida, a Política Nacional de Turismo -2000, que define como um de seus objetivos estratégicos a descentralização a partir de:

- Fortalecimento das secretarias e órgãos estaduais / municipais para a gestão do turismo;
- Transferência de responsabilidade para a gestão das atividades turísticas através do PNMT;
- Delegação de atividades a entidades privadas;
- Terceirização de serviços

Em 2003, já na gestão do Presidente Luíz Inácio Lula da Silva, é criado o Ministério do Turismo e dividido em alguns órgãos finalísticos, Secretária de Política de Turismo, Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo, Instituto Brasileiro de Turismo

(EMBRATUR), Conselho Nacional de Turismo. A Embratur volta a ter o papel de promoção e divulgação do turismo brasileiro e os pressupostos do governo atual são gestão descentralizada e parcerias.

Uma perspectiva histórica sobre as políticas nacionais de turismo, no país, mostra que nem sempre essas políticas foram claramente explicitadas, além de terem se reduzido a aspectos parciais da atividade. Isso repercutiu, negativamente, sobre as políticas públicas para o setor, estabelecidas em outras escalas de gestão (regional, estadual e municipal). (CRUZ, 2000).

A recente valorização do turismo no Brasil, traduzida na implementação da PNT para o período de 1996-1999, é resultado de fatores como a crescente importância econômica que a atividade vem adquirindo no mundo, traduzida na sua ascendente participação na composição do PIB (Produto Interno Bruto) mundial; a necessidade de diversificação das atividades produtivas nacionais, como forma de geração de divisas e empregos; e a difusão no que se refere às potencialidades naturais turísticas do território nacional, considerando o binômio sol-praia e ecossistemas como Amazônia e Pantanal. (CRUZ, 2000)

Um dos principais programas que foram efetivados na PNT 2000 é o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), criado através da portaria n. 130, de 30 de março de 1994, do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT) – por meio do então Ministério do Esporte e Turismo, sendo a EMBRATUR o órgão responsável por sua execução. No Programa Nacional de Municipalização do Turismo PNMT, implementado no Brasil no período de 1994 a 2001, procurou-se introduzir uma metodologia de planejamento do turismo diferenciada, com enfoque participativo, formulada a partir da fusão da técnica Metaplan e do método ZOPP, ambos criados na Alemanha nas décadas de 70 e 80, respectivamente, pela Agência Governamental GTZ (Sociedade Alemã de Cooperação Técnica). A técnica Metaplan baseia-se na visualização com ênfase no moderador. O método ZOPP, Planejamento de Projetos Orientados por Objetivos – incorpora as técnicas Metaplan, porém é mais voltado para o desenvolvimento e projetos técnicos de cooperação. O procedimento baseia-se na capacitação por meio de oficinas, que ocorrem em três fases com intervalos mínimos de 90 dias, compostas por grupos de trabalhos em que todos os participantes, com base em perguntas e material orientador, vão iniciando a construção do conhecimento a partir da realidade individual.

O PNMT foi um Programa criado pelo governo federal que visou estimular o desenvolvimento turístico nacional, a partir da descentralização das políticas públicas de turismo e do fortalecimento do planejamento turístico nos municípios. Apesar de ter sido criado em 1992, o PNMT só foi instituído oficialmente em 1994, iniciando suas atividades

efetivas nos municípios a partir do ano de 1995 e persistindo em âmbito federal até o final da gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, no final de 2001. De acordo com o documento oficial EMBRATUR/ Ministério do Esporte e Turismo (1999, p 11), o objetivo geral do PNMT era : *“Fomentar o desenvolvimento turístico sustentável nos Municípios, com base na sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política..”*

A coordenação geral do programa idealizou a realização de uma série de oficinas que eram desenvolvidas na esfera nacional, estadual e municipal com o objetivo de preparar os parceiros para a implementação do PNMT. As oficinas eram divididas em fases que possuíam uma seqüência, ou seja, sensibilização, capacitação e planejamento. A realização de cada fase era auxiliada pelos monitores treinados pela Embratur que tinham a função de multiplicar seu conhecimento nas diferentes esferas em que o Programa era aplicado.

O processo de implementação do PNMT no município passou por uma série de etapas que podem ser sintetizadas da seguinte maneira: Preenchimento do Relatório de Informações Turísticas – RINTUR (estabelecido pela Deliberação Normativa 417), treinamento dos Agentes Multiplicadores, conscientização da comunidade, formação do Conselho Municipal de Turismo, criação do Fundo Municipal do Turismo, elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Turístico Municipal. (LOBATO, 2001)

Com essa perspectiva, o PNMT pretendia dotar os municípios brasileiros de condições técnicas e organizacionais para que eles tivessem a capacidade de criar os seus Conselhos Municipais de Turismo, como também suas comunidades participariam da formulação e da gestão do Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo Sustentável. Para tanto, o PNMT estava baseado em princípios que são os da descentralização, da sustentabilidade, das parcerias, da mobilização e da capacitação. (PEREIRA, 2000)

Contanto, a estrutura do PNMT foi composta para desenvolver o turismo nos municípios brasileiros, sendo que muitos estudos foram realizados para avaliar os resultados do Programa. Destaca-se, neste artigo, uma análise em diferentes perspectivas. Em primeiro momento, verifica-se a avaliação dos resultados de acordo com a Gestão do PNMT. Em segundo momento, verifica-se a análise de pesquisadores ligados a áreas de política de turismo, e, por fim, são analisados os resultados do Programa no Município de Altinópolis – S.P.. A análise de experiências realizadas computando seus erros e acertos e procurando entender o porquê de determinadas propostas funcionarem melhor em determinados contextos é base fundamental para a construção de um conhecimento sistematizado que possa vir servir de base para futuras análises. Partindo do princípio de que os atores sociais interpretam e visualizam as ações de ângulos diferenciados e condicionados pelos seus papéis e posição

na estrutura social, a pesquisa pretende registrar alguns desses olhares de modo a servir de base para um primeiro entendimento ou leitura da situação, construindo material de referência para futuras pesquisas e análise. Entendendo que o registro sistemático e metódico das observações é condição fundamental para permitir diferentes leituras, inclusive por outros pesquisadores, metodologicamente optou-se por realizar uma pesquisa exploratória, de caráter qualitativo, com base em entrevistas e análise de documentos .

4. O PNMT na visão dos gestores

Para efeito do presente pesquisa artigo, considera-se como sendo a visão dos gestores do Programa, o relatório oficial elaborado pela Gerência Nacional do PNMT que analisa os oitos anos de vigência do programa e a entrevista com a Gerente Nacional do PNMT, Anna Maria Marcondes Machado. Para um melhor entendimento do registro documental entrevistou-se a gerente nacional do PNMT, Ana Maria Marcondes Machado, que atuou no período de vigência do programa, utilizando para tanto um roteiro semi-estruturado.

Observa-se, na leitura realizada, que o relatório prioriza, em sua análise, aspectos quantitativos das ações do PNMT, dando pouca atenção para uma avaliação qualitativa dos resultados das ações registradas, o que, conforme a literatura consultada no capítulo de fundamentação teórica, seria um instrumento imprescindível para uma compreensão efetiva dos efeitos positivos e negativos do programa. Uma ação bastante polêmica trata-se da identificação dos municípios brasileiros pelo RINTUR, visto que se baseia em informações fornecidas pelos próprios municípios, na maioria das vezes, preenchidas por pessoas sem nenhuma base técnica ou critérios metodológicos definidos cientificamente, não sendo, portanto, um instrumento adequado para substituir a avaliação feita anteriormente pela metodologia de inventário turístico. Essa avaliação feita pelo RINTUR, a partir do próprio poder público municipal, das condições para a prática do turismo no município apresenta profundos problemas de credibilidade e eficiência, podendo ser altamente manipulada.

Segundo o relatório, Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos - 2002, o PNMT é um caso indiscutível de sucesso na aplicação corajosa de uma premissa não paternalista na relação entre o Governo Federal e o Município. Isso porque não oferece dinheiro, oferece estímulo, atenção às respostas locais, apoio às iniciativas, conceitos apropriados, metodologias eficazes. Insiste na busca, criação e recuperação da auto-estima local, cultural e pessoal. Incita à adesão, à coesão, à sintonia, à autonomia.

Como o documento, Retrato de uma caminhada: PNMT – 8 anos 2002, é a divulgação pelo Governo Federal do trabalho realizado na questão do turismo, trata-se de uma reafirmação e justificativa das ações realizadas e não inclui uma análise crítica do Programa. O foco principal é o destaque de aspectos gerais quantitativos, evitando relatar dificuldades encontradas em alguns municípios brasileiros quanto à questão da metodologia, da falta de recursos financeiros e da questão política.

A idéia inicial do programa envolvia uma decisão por parte do poder municipal e dos munícipes, uma vez que o programa não oferecia aportes financeiros. Pelo documento observa-se uma mudança nesse perfil que pode ser entendida como um desvio em relação à proposta inicial de autonomia e adesão voluntária. Os recursos, inicialmente inexistentes, passam a surgir sendo que, ao final de 1999, o PNMT possuía 1 milhão de reais para sua aplicação, estando incluído a partir do ano de 2000, no Plano Plurianual do Governo Federal (PPA), conforme consta nos dados a seguir:

É interessante essa observação mesmo que o fato da existência da verba destinada não implique em gasto real, uma vez que todo o dinheiro gasto deveria ser aprovado pelo Congresso. O intrigante é a ausência, no relatório, de uma indicação de quais foram e onde foram gastas as verbas recebidas, já que o Governo Federal não repassava recursos financeiros aos municípios, somente materiais e conhecimento por meio do moderador que aplicava a metodologia nas oficinas. Na forma como está no relatório pode-se supor que a realização das oficinas passou a ser uma espécie de negócio financiado pela EMBRATUR o que justificaria o aumento na destinação de recursos

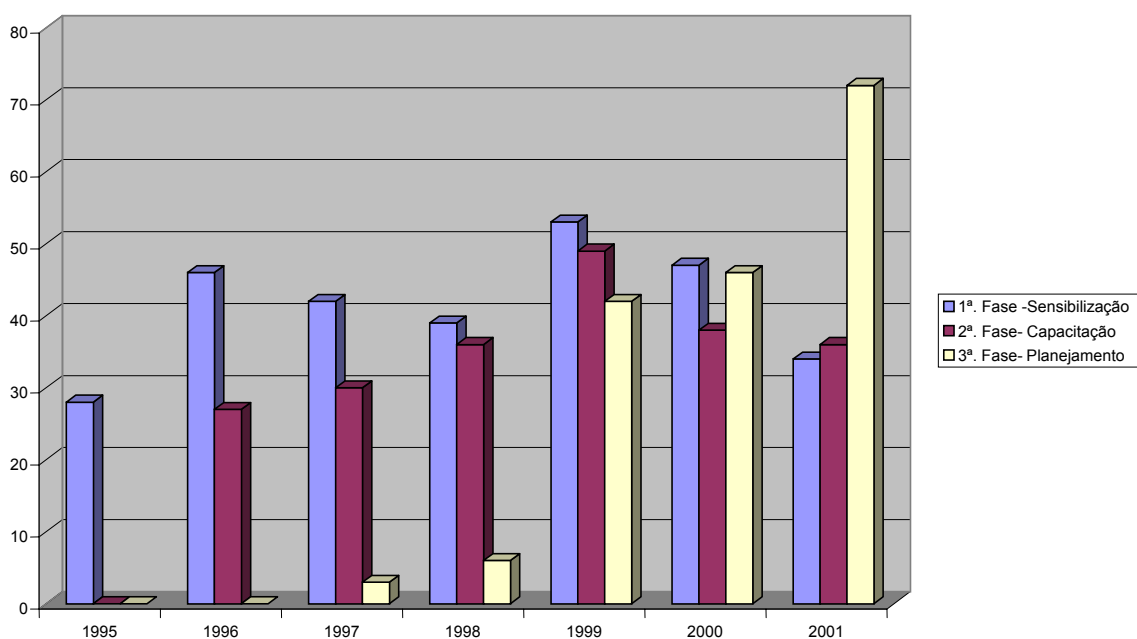
A tabela abaixo relaciona a quantidade de oficinas ocorridas e o número de pessoas treinadas durante os anos de 1995 a 2001, de acordo com as fases, coordenação, parceiros, universidades e outras.

Oficinas Realizadas pelo PNMT

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
1ª. Fase -Sensibilização	28	46	42	39	53	47	34	289
2ª. Fase- Capacitação	-	27	30	36	49	38	36	216
3ª. Fase- Planejamento	-	-	03	06	42	46	72	169
Comunidade	-	01	11	27	39	47	59	184
Núcleos de Artesanato	-	-	-	02	05	09	13	29
Aldeias Indígenas	-	-	-	01	03	-	01	05
Conscientização Ambiental	-	-	-	01	14	06	07	28
Melhor Idade	-	-	-	-	02	05	06	13
Coordenação e Planejamento	05	02	07	06	05	05	08	38
Parceiros	-	-	-	12	11	07	09	39
Universidades	-	-	-	01	05	09	28	44
Outras	-	-	-	08	-	27	28	53
TOTAL	33	77	93	139	228	236	301	1107
No. de Treinados	970	1540	2325	3225	5700	5900	7523	27483

Analisando os dados da tabela 3, fornecida pela Embratur, percebe-se que a quantidade total de oficinas de 3ª. Fase, na qual consistia a elaboração do Plano Municipal de Turismo, é de aproximadamente 35% inferior às oficinas de 1ª. Fase, visto que muitos municípios aderiram ao programa, mas não tiveram uma continuidade de todas as atividades. Destaca-se, ainda, que a oficina de 3ª. Fase é altamente técnica, sendo necessária a presença de profissionais em turismo e de outras áreas, para adequação de todas as informações recolhidas nas oficinas de 1ª. e 2ª. fases em um plano municipal de turismo, sendo que isto não estava previsto no PNMT. Entretanto, se analisarmos as fases do PNMT entre 1995 a 2001, como está apresentado no Gráfico 1, percebe que, no ano de 2001, aumenta significativamente o número de oficinas em 3ª. Fase, mesmo considerando o alto nível técnico e profissional desta fase do Programa. Isto coincide com o aumento de recursos destinados ao PNMT que, conforme a tabela 1, eram de 10 milhões para 2001. Contudo, relaciona-se que as oficinas podem ter se tornado um caminho para o Governo favorecer a contratação de profissionais da área, que realizam trabalhos de consultorias, a fim de efetivar a 3ª. Fase do Programa em alguns municípios no ano de 2001, ou seja, no final da Gestão de Fernando Henrique Cardoso.

Distribuição das Fases do PNMT entre 1995 a 2001



Verificou-se a necessidade de extrapolar a análise do relatório acima mencionado por meio de entrevista com a ex- Gerente Nacional do PNMT, que é pedagoga e foi a idealizadora do Programa. Muitas questões foram relatadas, entretanto, para o presente artigo destaca-se as principais análises.

Machado (2004) relata que o PNMT propunha um entendimento social do turismo e não meramente sua importância econômica para os municípios. Ressalta, também, a importância do envolvimento dos líderes locais nas etapas do planejamento e, ainda, antes da implementação do PNMT, poucas pessoas discutiam o turismo no Brasil, no entanto agora o contexto é diferente:

Questionada sobre a influência de partidos políticos no processo de adesão dos municípios, Machado (2004) afirmou que não ocorria ingerência política e que nunca foi registrado que algum município não tenha entrado no PNMT por seu partido político.

(...) Não, era quase que proibido perguntar de qual partido era. Funcionava assim, o prefeito vinha e dizia, eu sou do PT, PMDB, e eu dizia sim, a mim não me interessa o seu partido porque eu não vou contar qual é o meu e o desenvolvimento do turismo não passa por partido político. Nenhum turista vai chegar ao seu município e perguntar qual é o partido?. O desenvolvimento, a saúde e a educação não passam por partidos políticos. O que nós estamos fazendo é uma política de desenvolvimento. E eu dizia, as ações que vamos fazer em seu município não passam por gerência política, Daí o indivíduo ou achava bom ou achava ruim e ninguém ia atrás. NUNCA eu tenho registro de propor ao prefeito para entrar no processo. Todas as pessoas que entraram no processo foram por adesão voluntária, você não consegue ajudar quem não quer ser ajudado .(..)

Apesar de negar a ingerência política no programa, Machado (2004) comentou que nos Estados onde o Partido dos Trabalhadores (PT) ganhou as eleições estaduais em 1998, o PNMT foi interrompido.

A entrevistada, relata que muitos municípios podem não ter aderido ao programa pelo fato de não haver repasse de recursos financeiros, entretanto muitos municípios foram induzidos pela população ou em virtude do efeito demonstração em função do município vizinho.

Machado (2004) destaca que o plano atual do Governo Lula, baseado na regionalização, somente vai funcionar nos municípios que já foram preparados pelo PNMT, destacando a municipalização como a única forma para desenvolver o turismo.

Por essa entrevista percebe-se que a visão dos gestores do programa é altamente positiva quanto aos resultados, havendo entusiasmo na defesa da metodologia empregada, envolvimento dos municípios turísticos, desenvolvimento de planos e conselhos de turismo, expansão da possibilidade do turismo para o país, iniciando a discussão do turismo em várias

camadas da sociedade. Ressalva-se que a questão política interfere diretamente nessas análises, pois é de grande importância para um governo mostrar resultados positivos de sua gestão à população na tentativa de continuar ou retornar ao poder.

Para uma visão mais abrangente foi preciso investigar como outros grupos de atores sociais analisam os resultados do PNMT.

5. O PNMT na visão de acadêmicos

A academia, enquanto espaço de pesquisa e construção de conhecimento, é fórum relevante para investigar a avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo, já que o mesmo vem sendo objeto de estudo em várias instituições de ensino que possuem curso de pós-graduação. Para representar pelo menos parcialmente a visão dos acadêmicos sobre o programa, realizamos entrevistas semi-estruturadas com três pesquisadores, Prof. Dr. Davis Sanssolo, Profa. Dra. Rita de Cássia Cruz e Prof. Msc Luiz Renato Ignarra, escolhidos em função de seus estudos e participação no programa.

Quanto a análise do Prof. Dr. Davis Sanssolo sobre a descentralização objetivada no PNMT, é afirmado:

(...) Acho que a descentralização é uma tendência internacional não só na área do Turismo, porque existe tem por trás do próprio planejamento um paradigma pós-moderno, que indica que cada lugar é um lugar, que as coisas devem ser construídas de baixo para cima. Essa uma visão importante, mas a gente tem que ter um certo cuidado de não simplesmente achar que cada lugar vai conseguir dar uma solução de acordo com aquilo que acha que é o melhor, porque as forças exteriores, muitas vezes, se sobrepõem e são muitos mais fortes, nos remetem a uma outra perspectiva que é a perspectiva moderna, a perspectiva do global mesmo, não só do lugar.(...)

Assim essa tendência para a descentralização de caráter mundial atinge diversos setores e, no turismo brasileiro, iniciou-se com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo em 1994.

Quanto à avaliação dos resultados do PNMT, Sanssolo (2004) afirma que o programa é frágil na medida em que não se estabelece uma cultura de rede e os níveis de participação das comunidades são muitos questionados.

Segundo outro pesquisador, Prof. Msc Luiz Renato Ignarra, percebe-se que a técnica ZOPP é interessante porque facilita o planejamento participativo. Quanto à adaptação do método ZOPP à realidade do Brasil, o pesquisador acredita que é possível, conforme demonstrou o PNMT. O professor e consultor destaca, ainda, que o ponto negativo do PNMT

foi de caráter institucional, ou seja, falta de visão de empreendedor e não somente das pessoas conscientizadas.

Quanto ao voluntariado, proposto no PNMT, Ignarra (2004) afirma que tudo dependia do interesse político dos municípios, visto que, sem o apoio de uma prefeitura para organizar o processo era muito difícil ocorrer da forma desejada. O consultor afirma, ainda, que funcionou principalmente no que se refere à 1ª. 2ª. Fases do PNMT, mas, no final, a presença do meio científico e profissional passou a ser necessária. Percebe-se, ainda, que o planejamento participativo é muito complicado no Brasil no âmbito municipal e inviável quando se trata de região.

Outra entrevistada foi a Prof. Dra. Rita de Cássia Cruz, ressaltando que o PNMT com o seu método ZOPP adotado pela OMT, foi uma política adotada na Gestão FHC e uma iniciativa de turismo participativo, mas o método não é adequado ao quadro atual da sociedade brasileira. Muitos municípios brasileiros que tinham o selo de turismo acreditaram que poderiam receber verbas dos governos e, por isso, fizeram a adesão voluntária ao Programa cujo objetivo era só repassar conhecimento, o que fez com que muito deles desanimassem na efetivação do Programa. A entrevistada ressaltou que o método ZOPP tem uma configuração distinta em países como a França, a Inglaterra, a Bélgica, onde o nível educacional é muito maior, além de o Brasil ter tido um processo político democrático muito difícil.

Cruz (2004) destaca: *“A questão do planejamento participativo foi colocada no PNMT, entretanto sua forma descendente, como ocorreu no Programa, compromete a sua implementação e execução.”*

Contanto, foram observadas divergências entre os entrevistados quanto à adequação ou não da metodologia empregada pelo PNMT à realidade brasileira. Enquanto Sanssola (2004) e Cruz (2004) afirmam que o método ZOPP não é adequado à realidade brasileira por ser formulado na Alemanha, Ignarra (2004) ressaltou que considera que o método é adequado ao Brasil, tendo em vista todo o movimento e discussão verificados no PNMT.

Sendo o PNMT um programa de Municipalização do Turismo é importante que se faça uma reflexão a partir da ótica dos municípios. Como este estudo se refere aos resultados do programa especificamente no que diz respeito ao Estado de São Paulo, por decisão do pesquisador foi escolhido o Município de Altinópolis como local para ser feita essa leitura da visão municipal.

6. O PNMT no contexto municipal: Altinópolis – S.P.

Conforme o senso do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) referente ao ano de 2004, o município possui população estimada em 16425, área da unidade territorial de 929 Km quadrados e se localiza a 340 quilômetros (Km) de São Paulo e a 50 Km de Ribeirão Preto.

De caráter mais recente e, aproveitando a existência de belezas naturais que incluem cachoeiras, quedas d'água, rios, grutas e cavernas, além da vegetação nativa, está sendo explorado o turismo, voltado para o turismo de aventura, rural e ecológico. A atividade turística é vista como potencialmente promissora face à existência de 30 cachoeiras, cerca de 10 grutas e cavernas, além da altitude e vegetação, o que vem resultando na criação de estabelecimentos hoteleiros dentro de propriedades rurais que compõem o município, sendo que já existem guias, geralmente pertencentes à família proprietária das fazendas, possibilitando a atividade turística. Para analisar o resultado do PNMT neste município utilizou-se a técnica de entrevistas semi-estruturadas com o secretário de turismo e líderes da comunidade.

Destaca-se, em primeiro momento a entrevista com Marcio César Esteves, professor ligado às atividades do turismo local. Questionado sobre as contribuições para o turismo no município, advindas da adesão ao PNMT, Esteves (2004) destacou a capacidade do programa de promover a mobilização das pessoas aumentando o interesse pelo turismo em Altinópolis.

(...) E nessa época o PNMT, apesar de muita gente dizer que não funcionou e tudo o mais, teve uma capacidade muito grande de mobilizar as pessoas que passaram a se interessar pelo turismo. Isso é um mérito que ele tem e ninguém lhe tira isso. Se houve outros tipos de problemas, isso não me diz respeito.(...)

Para o entrevistado, no caso específico de Altinópolis, houve muita colaboração do Sebrae, que era um dos patrocinadores do PNMT, junto com o Banco do Brasil, Senac e Caixa Econômica Federal. Esteves (2004) afirma que o Sebrae foi a entidade que mais investiu no PNMT da região, arcando com os custos do moderador da oficina que era muito alto. Percebe-se que o PNMT efetivou parcerias que fizeram funcionar algumas etapas do Programa, visto que o investimento financeiro era imprescindível para a realização de oficinas. Contudo, ressalta-se que as oficinas realizadas na região de Ribeirão Preto dependiam do patrocínio do Sebrae para pagar os moderadores.

A primeira oficina do PNMT ocorreu em Barretos, em 1995, com representantes de cada município, inclusive de Altinópolis. Na segunda oficina, realizada em Ribeirão Preto,

Esteves (2004) ressalta que muita gente que participou não utilizou os conhecimentos adquiridos para desenvolver o turismo de modo geral e sim para seu próprio proveito.

Um segundo representante do município entrevistado foi o secretário de Turismo de Altinópolis, Clodoaldo Silva Reis, foi entrevistado e afirma que foram realizadas várias propostas que o PNMT sugeria, mas sem a metodologia proposta por ele, ou seja, na opinião do entrevistado o bom desempenho do turismo no município não pode ser atribuído ao PNMT.

Percebe-se, contanto, que, embora a gestão do PNMT contabilize muitos municípios como participantes do Programa, em Altinópolis os procedimentos metodológicos não foram incorporados devido a dificuldades no entendimento da metodologia e de uma realidade de turismo distinta, pois já estavam sendo realizados trabalhos com a Puc-Campinas e com o Sebrae.

7. Considerações Finais

O caráter exploratório do presente estudo não permite formular conclusões e sim novos questionamentos. Têm-se elementos que são possíveis de constatar como é o caso na necessidade de formulação de políticas e metodologias de planejamento do turismo em virtude da sua expressiva e crescente participação no cenário econômico mundial. Pode-se afirmar, com reduzida probabilidade de erro, que é fundamental procurar fórmulas para a implementação do turismo compatíveis com um projeto social integrado de desenvolvimento nacional, que contemple ao mesmo tempo as necessidades crescentes de geração de novos postos de trabalho sem violar os códigos básicos de conduta que dão sustentação ao tecido social. Pode-se supor que fórmulas que não compatíveis com a herança sócio-cultural de uma determinada comunidade provavelmente ampliam os efeitos negativos que podem advir do turismo, enquanto que propostas sintonizadas com uma herança e projeto social comum possuem maior probabilidade de êxito.

A pesquisa realizada permitiu a identificação de alguns elementos que atuam como barreira para a efetivação de propostas de planejamento participativo e descentralizado, como é o caso do PNMT, no Brasil. Um dos problemas observados foi a falta de clareza na definição de quais são os critérios a ser adotados para determinar a potencialidade turística de uma dada localidade. O abandono da metodologia de inventário turístico e a adoção do

RINTUR, identificada na pesquisa, como substituto para determinação dessa potencialidade deixam evidente a falta de critérios nas políticas públicas adotadas no setor. O RINTUR é questionado em sua eficiência em termos técnico-científicos e sua adoção permite supor que houve interferência política para favorecimento de alguns municípios, o que pode vir a ser investigado por outras pesquisas. Outra questão, não menos relevante, é a ingerência política na elaboração dos planos e projetos que tem como efeito o bloqueio da participação efetiva da sociedade civil. Por último fica a questão da falta de recursos disponíveis para aplicação nos planos e projetos turísticos o que acaba por desmotivar e desmobilizar a população diante de outras necessidades mais prementes.

Em uma análise do PNMT, em diferentes visões, é pertinente destacar alguns aspectos relevantes. Pode-se destacar que do ponto de vista dos gestores do programa o sucesso é medido em termos quantitativos, com destaque para o número de municípios que aderiram ao programa, oficinas realizadas e outros dados estatísticos. Em uma abordagem qualitativa, entretanto, seria preciso considerar outras questões como a criação do Conselho Municipal de Turismo e a realização do Plano Diretor, que se tornaram inviáveis devido à falta de participação efetiva da sociedade na formulação do Conselho e ao fato de muitos municípios que aderiram necessitarem de auxílio técnico na 3ª. Fase do Programa.

Na visão dos pesquisadores ligados à academia existem dúvidas quanto à adequação do uso da metodologia ZOPP empregada pelo programa, uma adaptação da teoria do Marco lógico adaptada pela Alemanha para o planejamento participativo e adotada pela OMT, que, no Brasil, deu origem ao Metaplan, em um contexto cultural totalmente distinto daquele em que foi concebido. Nota-se, também, que a oscilação política nos municípios prejudica a continuação do processo de planejamento, já que muitas oficinas foram interrompidas, ressaltando a ingerência política presente no PNMT.

Quanto à análise do contexto de um município do Estado de São Paulo, em Altinópolis, identificou-se que, apesar da adesão voluntária ao Programa, a metodologia para a participação da comunidade e a elaboração do plano não foram incorporadas, sendo que o município precisou do auxílio de uma universidade para atingir tais objetivos. Destaca-se, ainda, que mesmo após cumprir essas etapas, o município não desenvolveu o turismo de acordo com a sua potencialidade, devido à falta de recursos financeiros por parte do poder público e falta de investimento da iniciativa privada para a implementação do plano. Isso confirma a observação de Dencker (2004) de que proliferam planos e projetos sem orientações claras sobre suas possibilidades e formas de adequação para contextos específicos, repetindo modelos e soluções, sem indicar novas alternativas ou abrir campo para

a reflexão, de modo a poder auxiliar de forma efetiva os empreendedores que desejam atuar no mercado.

O estudo realizado parece indicar que as propostas atuais de planejamento turístico são respaldadas em modelos estruturados, sistêmicos ou não sistêmicos e que, em muitos casos, podem vir a inibir as ações em muitos municípios no Brasil, por falta de sintonia com as realidades locais.

Referências Bibliográficas

BENI, Mario Carlos. **Análise estrutural do turismo**. São Paulo: SENAC, 2002.

BORDENAVE, J. E. D., CARVALHO H. M. **Comunicação e Planejamento**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

CRUZ, Rita de Cássia. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2000.

DENCKER, Ada de Freitas Maneti. (coord.) **Planejamento e Gestão em Turismo e Hospitalidade**. São Paulo: Pioneira Thomsom Learning, 2004.

EMBRATUR. Diretrizes do programa nacional de municipalização do turismo. Brasília, EMBRATUR, 1999.

GANDIN, Danilo **A prática do planejamento participativo**. Petrópolis: Vozes, 2001

HALL, Michael C. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo: Contexto, 2001.

LOBATO, Fabiana Mendes. **Descentralização de políticas públicas de turismo: a municipalização do turismo no Maranhão**. São Paulo, 2001. p, 236. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação). Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo, Universidade de São Paulo.

MAGALHÃES, Claudia Freitas. **Diretrizes para o turismo sustentável em municípios**. São Paulo: Roca, 2002.

MATHEUS, Zilda Maria Alves. **Gestão e avaliação de programas**. Estudo de Caso: Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT. (tese de doutorado em ciências da comunicação). 2003. 135f. Escola de Comunicações e Artes- Universidade de São Paulo – SP.

PEREIRA, Jaqueline de Oliveira. **Descentralização das Políticas Públicas em Turismo: Análise do Programa Nacional de Municipalização do Turismo no Rio Grande do Norte – Natal (RN)**. 2000. 126f. Dissertação (mestrado em administração) Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Natal.

Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos. Gerência de Programas Nacionais: Supervisão de Projetos de Descentralização – Brasília: Embratur, 2002. 156 p.

RUSCHMANN, Doris van de Meene. **Turismo e planejamento sustentável**. Campinas, São Paulo: Papirus, 1997.

SANT'ANNA, D.A., OLIVEIRA, M. T. C., BERENSTEIN, S. G.. **Gestão participativa para um turismo sustentável: o caso da costa do descobrimento**. Salvador: Secretaria da Cultural e Turismo, 2001

