



Fábia Trentin

POLÍTICAS DE TURISMO NO BRASIL

Tomada de Decisão e a Análise das Estruturas de Governança nos Destinos Turísticos de Armação dos Búzios e de Paraty, Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Tese de Doutorado em Turismo, Lazer e Cultura, no ramo de Turismo e Desenvolvimento, orientada pela Doutora Fernanda Delgado Cravidão e coorientada pela Doutora María Velasco González, apresentada ao Departamento de Geografia, da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

Julho de 2014



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Faculdade de Letras

POLÍTICAS DE TURISMO NO BRASIL Tomada de Decisão e a Análise das Estruturas de Governança nos Destinos Indutores de Armação dos Búzios e de Paraty, Estado do Rio de Janeiro, Brasil.

Fábia Trentin

Ficha Técnica:

Tipo de trabalho	Tese de Doutoramento
Título	POLÍTICAS DE TURISMO NO BRASIL – Tomada de Decisão e a Análise das Estruturas de Governança nos Destinos Indutores de Armação dos Búzios e de Paraty, Estado do Rio de Janeiro, Brasil
Autor	Fábia Trentin
Orientador	Professora Doutora Fernanda Delgado Cravidão
Coorientador	Professora Doutora Maria Velasco González
Identificação do Curso	Doutoramento em Turismo, Lazer e Cultura
Área científica	Turismo e Lazer
Ramo	Turismo e Desenvolvimento
Data	2014



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

AGRADECIMENTOS

Por meio destes agradecimentos registro publicamente o reconhecimento a cada uma das pessoas importantes durante a caminhada que culminou na elaboração deste documento final. Embora o trabalho intelectual seja solitário e muito pessoal, sem o apoio acadêmico, científico, institucional e pessoal ele teria se tornado muito mais difícil, senão impossível.

À Professora Doutora Fernanda Delgado Cravidão, minha orientadora, pela maneira gentil e competente com que conduziu o processo de orientação.

À Professora Doutora María Velasco González, minha co-orientadora, pelo incentivo e encorajamento nas diversas fases deste trabalho.

Ao Professor Doutor Davis Gruber Sansolo, meu tutor acadêmico, por todo apoio e colaboração.

À Universidade de Coimbra pela oportunidade de um período de intercâmbio na Universidade Complutense de Madri, a qual sou grata pelo acolhimento.

Aos Professores do Curso de Doutorado em Turismo, Lazer e Cultura da Universidade de Coimbra, pela possibilidade do conhecimento construído durante o ciclo doutoral.

Ao Magnífico Reitor da Universidade Federal Fluminense, Professor Doutor Roberto de Souza Salles, por todo o apoio institucional recebido durante os anos de doutoramento.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES – pela concessão da Bolsa de Doutorado Pleno no Exterior.

Ao Diretor da Faculdade de Turismo e Hotelaria, ao Chefe e à Sub Chefe do Departamento de Turismo da Universidade Federal Fluminense, bem como a todos os professores e funcionários.

À Professora Doutora Rita de Cássia Ariza da Cruz e ao Professor Doutor Noslin de Paula Almeida Torraca, pela confiança.

Aos professores coordenadores e alunos do Observatório do Turismo da UFF, pelo apoio durante a realização da pesquisa de campo.

Ao Professor Doutor Moisés Lima de Menezes, pelo apoio estatístico.

Ao professor doutor Aguinaldo Cesar Fratucci pelas observações pertinentes em relação à temática deste trabalho.

A todas as pessoas que dispuseram de um tempo precioso de suas vidas para estarem comigo e me concederem as entrevistas, contribuindo não apenas para o cumprimento dos objetivos da investigação, mas para o conhecimento no campo da política e da governança turística. Agradecimento especial ao Deputado Federal Gastão Vieira - ex Ministro de Estado de Turismo -, a Ítalo Mendes - Assessor Especial do Ministro -, a Marcos Pereira - Chefe do Gabinete do Secretário de Turismo do Estado do Rio de Janeiro -, a Valeria Lima – Diretora de Planejamento e Projetos -, ao professor Mario Beni – Conselheiro Nacional de Turismo – e aos Secretários Municipais de Turismo de Armação dos Búzios, José Marcio dos Santos e de Paraty, Wladimir Santander.

Aos meus amigos do Curso de Doutorado, Álvaro do Espírito Santo, Luís Silveira, Miguel Silveira Odete Paiva e Vítor Ferreiras, pela simpatia, acolhimento e convivência. A vossa companhia minimizou o sentimento de solidão por ter deixado familiares e amigos do outro lado do Atlântico.

À professora e amiga Erly Maria de Carvalho e Silva por toda atenção, carinho e dedicação para comigo, especialmente durante o doutorado.

Às amigas Ericka Amorim e Uiara Martins e a todos os amigos e amigas, àqueles de sempre e aos que se tornaram durante esta caminhada por me fazerem acreditar no valor da amizade.

Aos alunos e ex-aluno do curso de Turismo da Universidade Federal Fluminense pela maneira responsável e dedicada com que assumiram a tarefa de coletar os dados da pesquisa

quantitativa da presente investigação. Sem o auxílio de vocês não teria sido possível cumprir as metas estabelecidas.

À minha família pelo apoio ao meu sonho de cursar o doutoramento em outro país, relevando as saudades em favor de minha conquista.

RESUMO

A globalização juntamente com a crise financeira e a ineficiência do Estado que se tornou demasiado grande, passaram a questionar o papel estatal, impondo-lhe o desafio de se tornar mais forte e mais eficiente, como forma de restaurar a capacidade diretiva e a governabilidade. Constituindo-se assim fator determinante para a implementação da reforma denominada de Nova Gestão Pública, impondo redução à capacidade diretiva do Estado em favor das transformações econômicas, produtivas e comerciais. Na América Latina e no Brasil, além da Nova Gestão Pública, foi necessária a reforma de segunda geração que incidiu sobre a melhoria da governabilidade e sobre o fortalecimento institucional por meio da reforma do serviço público. As reformas de ordem estrutural influenciaram o modo como a sociedade passou a se relacionar com o governo, de forma que o modo tradicional de condução social e seus instrumentos se tornaram ineficientes e obsoletos. Como consequência, as pessoas e organizações se tornaram independentes, suscitando o ressurgimento da sociedade civil e a formação do terceiro setor com redes sociais de cooperação. A mudança no papel do Estado e a relação com a sociedade no turismo influenciaram a política turística brasileira que direcionou a organização social por meio de conselhos municipais e instâncias de governança regional, demandando a participação da sociedade civil organizada em redes de atores. Esse contexto motivou a presente investigação cujo objetivo central é conhecer até que ponto as instituições de governança turística estão representando uma nova forma de tomar decisões coletivas para melhoria dos destinos turísticos no Brasil, bem como identificar se a denominação de “estruturas de governança” são apenas uma fórmula atrativa sem conteúdo. A metodologia utilizada pautou-se pelos instrumentos da pesquisa quantitativa e qualitativa. A quantitativa gerou um banco de dados referente ao perfil dos visitantes e residentes, possibilitando melhor compreensão do território e das percepções a partir do olhar de quem vive e de quem o visita. Na pesquisa qualitativa utilizamos a análise de conteúdo que permitiu encontrar as categorias de análise que compuseram o quadro empírico relativo à governança nos destinos estudados. Os resultados das análises territoriais e quantitativa do turismo revelaram que os destinos têm apresentado uma evolução positiva no que diz respeito à infraestrutura e à organização da oferta turística. Embora os visitantes percebam certas deficiências, os destinos lhes agradaram e proporcionaram uma experiência de viagem muito satisfatória. Os residentes apresentaram percepções mais positivas que negativas, sendo a mais positiva relacionada à geração de emprego e renda. A pesquisa qualitativa revelou que nos destinos estudados o desenvolvimento turístico se encontra em estágios de desenvolvimento turístico distintos. Armação dos Búzios tem a atividade turística mais consolidada, a sociedade civil organizada e atuante, enquanto em Paraty, o turismo se acha em desenvolvimento, a sociedade civil está se organizando e a atuação tem sinalizado para um fortalecimento gradativo entre os atores sociais, o que nos permite inferir que há uma tendência de mudança da governança hierárquica para a governança em rede.

Palavras-chave: Brasil, Destinos Indutores, Governança, Política Turística, Rede de Atores.

ABSTRACT

Globalization along with the financial crisis and the inefficiency of the state, which has become overwhelming, beginning to question the state's role, and at the same time imposing a challenge of becoming stronger and more efficient, therefore, restoring its political capabilities. Thus it has constituted a critical factor to the implementation of the New Public Management, imposing the reduction capacity of the state policy in favor of economic, productive and commercial transformations. In Latin America and Brazil, besides implementing the New Public Management, it was also necessary to have a second stage on the reform. The second stage was focused on improving governance and the institutional strengthening, through a reform on public service. The changes on the government's structure influenced the relationship between society and government in such way that the traditional practices of social conduct, and their instruments, became ineffective and obsolete. As a result, people and organizations have become independent, arousing the rebirth of civil society and the creation of a third sector with social cooperation networks. The change in the role of the state, and its relationship with society in tourism, have influenced the Brazilian tourism policy, which has directed social organization through municipal councils and regional governance bodies, requiring the participation of civil society, organized as networks of individuals. This scene motivated the present research whose main objective is to know the extent to which the institutions of touristic governance represent a new way of making collective decisions intended to improve tourist destinations in Brazil, as well as identifying if the denomination "governance structures" is just an attractive formula without content. The adopted methodology was directed by the instruments of quantitative and qualitative analysis research. The quantitative analysis generated a database with regards to the profile of visitors and residents, enabling a better understanding of the territory and perceptions through the thoughts and views of visitors and visited. In the qualitative analysis research, was used content analysis which allowed us to find categories of analysis that formed the empirical framework for governance in the analyzed targets. The results of territorial and quantitative analyses revealed that tourist destinations have shown a progress with regards to infrastructure and organization of tourism. Although visitors noticed certain deficiencies, destinations were able to please the visitors and provided a very satisfying experience. Residents had more positive perceptions than negative, the most positive being related to the generation/creation of jobs and income. The qualitative analysis research revealed that the different tourist destinations were also in different stages of tourism development. Armação dos Buzios can be considered as having the tourism related activities more developed and consolidated, where the community is involved in the process. Meanwhile, Paraty has its activities in the development phase; the community/population is still organizing itself and showing signs of fortification as a unit/group. That allows us to infer that there is a tendency for a shift from hierarchical governance to network governance, where the local residents will have a roll to play.

Keywords: Brazil, Inductors Destinations, Governance, Tourism Policy, Actor's Network

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS	i
RESUMO	vii
ABSTRACT	ix
ÍNDICE DE FIGURAS	xv
ÍNDICE DE GRÁFICOS	xxii
ÍNDICE DE MAPAS	xxi
ÍNDICE DE QUADROS	xxiii
ÍNDICE DE TABELAS	xxv
ÍNDICE DE SIGLAS	xxvii
INTRODUÇÃO	1
PARTE I – MARCO METODOLÓGICO E TEÓRICO	7
1. MARCO METODOLÓGICO	9
1.1. Justificação da Escolha do Tema e dos Casos de Estudo	9
1.2. Problema e Hipóteses	11
1.3. Objetivos	14
1.4. A Pesquisa Quantitativa e Qualitativa em Turismo	16
1.5. A Recolha dos Dados e Informações	21
1.5.1. O Percurso Teórico e Desenho da Investigação	21
1.5.2. O inquérito por questionário e a recolha dos dados empíricos junto aos residentes	25
1.5.3. O Inquérito por Questionário e a Recolha dos Dados Empíricos Relativos aos Visitantes	30
1.5.4. O inquérito por Entrevista e a Recolha dos Dados empíricos Relativos aos Atores Sociais	33
2. MARCO TEÓRICO	39
2.1. Contextualizando a Governança no Cenário Social, Político e Económico: Notas Introdutórias sobre a Atuação do Estado Tradicional e as Novas Formas de Governar	39
2.1.1. Mudanças no Papel do Estado e dos Governos nos Países Ocidentais	39
2.1.2. Mudanças no Papel do Estado e dos Governos na América Latina e no Brasil .	46
2.1.3. Governança: abordagem conceitual	52

2.1.4.	A Política de Turismo: conceitos, instrumentos e o papel do Estado	59
2.1.4.1.	Governança no turismo: um percurso a ser melhor compreendido.....	66
2.1.4.2.	Governança multinível	73
2.1.4.3.	Cooperação, coordenação e colaboração	76
2.1.4.4.	Governança em rede	82
PARTE II – ANÁLISE DA POLÍTICA TURÍSTICA		90
3. ATUAÇÃO EM MATERIA DE POLÍTICA DE TURISMO NA ESFERA DO GOVERNO FEDERAL		93
3.1.	Breves Notas Introdutórias Acerca do Turismo e da Política Nacional de Turismo (1930 – 2010)	93
3.2.	A Política Turística o Brasil (1930 – 1989): da Centralização Autoritária a Transição para a Democracia	104
3.2.1.	Atuação em matéria de turismo	104
3.2.2.	Os Instrumentos Organizativos Federais (1930 - 1989)	112
3.2.3.	Instrumentos Normativos Federais (1930 - 1989)	116
3.2.4.	Instrumentos Programáticos Federais (1930 - 1989)	116
3.2.5.	Instrumentos Federais de Fomento (1930 - 1989)	119
3.2.6.	As Ações Federais de Comunicação e Promoção (1930 - 1989)	122
3.2.7.	As Ações de Formação e Investigação (1930 - 1989)	124
3.3.	A Política de Turismo na Redemocratização Brasileira (1990 – 2010): Descentralização, Participação e Inovação	125
3.3.1.	Atuação em Matéria de Turismo (1990 - 2010)	125
3.3.2.	Os Instrumentos Organizativos Federais (1990 - 2010)	135
3.3.3.	Os Instrumentos Normativos Federais (1990 - 2010)	139
3.3.4.	Os Instrumentos Programáticos Federais (1990 - 2010)	140
3.3.5.	Os Instrumentos Federais de Fomento (1990 - 2010)	150
3.3.6.	As Ações Federais de Comunicação e Promoção (1990 - 2010)	155
3.3.7.	As Ações de Formação e Investigação (1990 - 2010)	157
4. A POLÍTICA DE TURISMO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (1986 - 2010)		163
4.1.	Os Instrumentos Organizativos à escala estadual (1986 - 2010)	164
4.2.	Os Instrumentos Normativos à escala estadual (1986 - 2010)	167
4.3.	Os Instrumentos Programáticos à escala estadual (1985/2010)	167

4.3.1. O Programa Nacional de Municipalização do Turismo e o Programa de Regionalização do Turismo no Estado do Rio de Janeiro	176
4.4. Os Instrumentos de Fomento à escala estadual (1985/2010)	179
4.5. As Ações de Comunicação e Promoção à escala estadual (1985/2010)	180
4.6. As Ações de Formação e Investigação à escala estadual (1985/2010)	181
5. A POLÍTICA MUNICIPAL DE TURISMO EM ARMAÇÃO DOS BÚZIOS E PARATY	183
5.1. Os Instrumentos Organizativos à escala municipal (1986 - 2010)	183
5.2. Os Instrumentos Normativos à escala municipal (1986 - 2010)	186
5.3. Os Instrumentos Programáticos à escala municipal (1986 - 2010)	187
5.3.1.O Programa Nacional de Municipalização do Turismo nos territórios de Armação dos Búzios e de Paraty	187
5.3.2.Programa de Regionalização do Turismo em Armação dos Búzios e em Paraty .	191
5.3.Os Instrumentos de Fomento à escala municipal (1986 - 2010)	196
5.4.As Ações de Comunicação e Promoção à escala municipal (1986 - 2010)	200
5.5.As Ações de Formação e Investigação à escala municipal (1986 - 2010)	202
PARTE III – INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA: A GOVERNANÇA EM DOIS DESTINOS TURÍSTICOS BRASILEIROS – ARMAÇÃO DOS BÚZIOS E PARATY	207
6. OS CASOS DE ESTUDO	209
6.1.Os Território de Armação dos Búzios e de Paraty: o quadro sócio geográfico	209
6.2.Da Colonização ao Século XX: breves notas sobre a ocupação do território e sua economia	215
6.3.Século XX: o turismo se aproxima...	221
6.4.O Turismo em Armação dos Búzios e Paraty	223
6.4.1.As Atrações Turísticas nos Destinos Estudados	223
6.4.2.As Facilidades, os Serviços Turísticos e Outras Infraestruturas	241
6.4.3.Caracterização dos Residentes e Visitantes	252
6.4.3.1.Percepção dos Residentes em Relação ao Turismo em Armação dos Búzios e em Paraty	252
6.4.3.2.Perfil dos Visitantes e Avaliação dos Destinos Turísticos de Armação dos Búzios e de Paraty	275
PARTE IV. DISCUSSÃO E CONCLUSÕES	299

7. PRINCIPAIS RESULTADOS DA INVESTIGAÇÃO: ENTRE A	301
HIERARQUIA E A GOVERNANÇA	
7.1. Os problema do destino percebidos pelos atores	302
7.2. O papel dos Diferentes Atores	320
7.2.1. O que Fazem os Atores?	320
7.2.2. O que os Atores Deveriam Fazer?	323
7.2.3. Confiança e Legitimidade	328
7.3. Rede de Aatores, Cooperação e Governança	331
7.3.1. Rede de Atores	331
7.3.2. Estrutura de Governança	341
7.3.3. Ações de Cooperação	348
7.3.4. Da Hierarquia à Governança em Rede	352
8. CONCLUSÕES	358
REFERÊNCIAS	375
ANEXOS	413

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Desenho da investigação	10
Figura 2 - Conceitos relacionados à governança.....	22
Figura 3 - Áreas temáticas da revisão da literatura	22
Figura 4 - Rua das Pedras	32
Figura 5 - Avenida. José Bento Ribeiro Dantas (Orla)	32
Figura 6 - Os elementos do processo de concepção da política de turismo	62
Figura 7 - Significados reconhecidos da governança	68
Figura 8 - Governança multinível no turismo	75
Figura 9 - Governança em rede em destinos turísticos	88
Figura 10 - Hotel Copacabana Palace no Rio de Janeiro	94
Figura 11 - Órgãos Adminsitrativos aos quais as atividades turísticas teve alguma vinculação no âmbito da Administração Pública Federal 1923 a 1967	115
Figura 12 - Sistema Nacional de Turismo referente a última década do século e a primeira década do século XXI	138
Figura 13 - Estrutura do PNMT	144
Figura 14 – Estrutura de coordenação do Programa de Regionalização do Turismo ...	149
Figura 15 - O sistema turístico do Estado do Rio de Janeiro atual	166
Figura 16 - Organograma da Secretaria de Turismo de Paraty	184
Figura 17 - Estrutura da Secretaria Municipal de Turismo de Armação dos Búzios	185
Figura 18 - Marco indicando o traçado do Caminho do Ouro antigo e o novo	217
Figura 19 - Villa de Paraty em ilustração feita por J.B. Debret em 1827	220
Figura 20 - Traçado de Paraty em 1863	220
Figura 21 - Vegetação no entorno da Praia Brava	226
Figura 22 - Vegetação no saco da Praia do Forno	226
Figura 23 - Mangue de Pedra	227
Figura 24 - Saco do Mamanguá em Paraty	229
Figura 25 - Vista panorâmica da Baía de Paraty	230
Figura 26 - Prática de <i>stand up paddle</i>	231
Figura 27 - Passeio de Escuna	232
Figura 28 - Praia da Ferradura	232
Figura 29 - Vista da Praia do Meio – Vila da Trindade, Paraty	233

Figura 30 - Paisagem - Paraty	233
Figura 31 - Cachoeira da Penha	234
Figura 32 - Igreja de Sant'Ana	236
Figura 33 - Arquitetura típica de Armação dos Búzios	236
Figura 34 - Estátua dos tres pescadores, paraia da Armação	237
Figura 35 - Caminho do Ouro	239
Figura 36 - Casario no centro Histórico e Igreja de Nossa Senhora do Rosário de São Benedito ao fundo	239
Figura 37 - Paisagem integrando a Baía de Paraty, a cidade e a Mata Atlântica	240
Figura 38 - Centro de Atendimento ao Turista na entrada da cidade de Armação dos Búzios	247
Figura 39 – Totem com o aplicativo <i>Tour Brasil 360°</i>	248
Figura 40 - Imagem do projeto do Centro de Informações Turísticas – Praça do Chafariz	249
Figura 41 - Armação dos Búzios e Paraty em relação ao PNMT e PRT	302
Figura 42 - Instituições que dialogam sobre o turismo em Armação dos Búzios	343
Figura 43 - Instituições que dialogam sobre o turismo em Paraty	343
Figura 44 - Características da governana atual em Armação dos Búzios	352
Figura 45 - Tendência da evolução da governança em Armação dos Búzios	353
Figura 46 - Característica da governança atual em Paraty	354
Figura 47 - Tendência do comportamento da governança em Armação dos Búzios	354
Figura 48 - Proposta para a organização da governança multinível em Paraty	355

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Receitas de viagens internacionais	97
Gráfico 2 - Receita cambial turística e número de turistas estrangeiros	98
Gráfico 3 - Índices de competitividade dos destinos Brasil, não capitais, Armação dos Búzios e Paraty em 2008	193
Gráfico 4 - Evolução da população dos municípios Armação dos Búzios e de Paraty .	211
Gráfico 5 – Aumento populacional de Armação dos Búzios e de Paraty por década	212
Gráfico 6 - Atividades econômicas que compõem o PIB municipal de Armação dos Búzios e de Paraty	214
Gráfico 7 - Oferta de meios de hospedagem em Armação dos Búzios e Paraty	243
Gráfico 8 - Outros meios de hospedagem em Paraty	244
Gráfico 9 - Domicílios de uso particular em Armação dos Búzios e Paraty	245
Gráfico 10 - Idade dos inquiridos	254
Gráfico 11 - Escolaridade dos inquiridos	255
Gráfico 12 - Situação profissional dos inquiridos	256
Gráfico 13 - Renda familiar dos inquiridos ocupados nas atividades características do turismo	257
Gráfico 14 - Renda individual dos inquiridos ocupados nas atividades características do turismo	258
Gráfico 15 - Percepção relacionada à importância do turismo	258
Gráfico 16 - Ocupação no turismo em Armação dos Búzios e Paraty	260
Gráfico 17 - Ocupações nas atividades características do turismo por gênero em Armação dos Búzios	261
Gráfico 18 - Ocupações nas atividades características do turismo por gênero em Paraty	262
Gráfico 19 - Percepção dos residentes acerca dos efeitos positivos do turismo em Armação dos Búzios	263
Gráfico 20 - Efeitos positivos do turismo percebidos pelos residentes de Armação dos Búzios	264
Gráfico 21 - Efeitos positivos do turismo percebidos pelos residentes de Paraty	266
Gráfico 22 - Percepção dos residentes acerca dos efeitos negativos do turismo em	267

Armação dos Búzios e Paraty	
Gráfico 23 - Efeitos negativos do turismo percebidos pelos residentes de Armação dos Búzios	268
Gráfico 24 - Efeitos negativos do turismo percebidos pelos residentes de Paraty	270
Gráfico 25 - Responsabilidade do poder público em relação aos efeitos do turismo ...	271
Gráfico 26 - Participação dos residentes em entidades civis em Armação dos Búzios e Paraty	272
Gráfico 27 - Reconhece a existência das entidades civis de Armação dos Búzios	273
Gráfico 28 - Reconhece a existência das entidades civis de Paraty	274
Gráfico 29 – Visitantes de Armação dos Búzios e de Paraty de acordo com o gênero .	276
Gráfico 30 – Faixa etária dos visitantes de Armação dos Búzios e de Paraty	276
Gráfico 31 - Escolaridade dos visitantes de Armação dos Búzios e de Paraty	277
Gráfico 32 - Origem dos visitantes em Armação dos Búzios e de Paraty	278
Gráfico 33 - Motivos da viagem - Armação dos Búzios	279
Gráfico 34 - Motivos da viagem – Paraty	279
Gráfico 35 - Meios de hospedagem utilizados pelos visitantes de Armação dos Búzios e Paraty	280
Gráfico 36 - Tempo de permanência nos destinos	280
Gráfico 37 - Renda individual dos visitantes de Armação dos Búzios e de Paraty	281
Gráfico 38 - Total de visitantes que atribuíram valores igual ou superior 8,0 para a experiência da viagem	282
Gráfico 39 - Avaliação dos destinos de Armação dos Búzios e de Paraty	282
Gráfico 40 - Avaliação do destino de acordo com os motivos de lazer	283
Gráfico 41 - Avaliação de acordo com os motivos da viagem	284
Gráfico 42 - Avaliação da infraestrutura e dos serviços turísticos em Armação dos Búzios	285
Gráfico 43 - Avaliação da infraestrutura e dos serviços turísticos em Paraty	287
Gráfico 44 – Avaliação da experiência da viagem	290
Gráfico 45 - Percepção acerca da ação do poder público nos sítios visitados	291
Gráfico 46 - Percepção acerca da ação pública em Armação dos Búzios	292
Gráfico 47 - Percepção acerca da ação pública em Paraty	293
Gráfico 48 - O que mais agradou os visitantes em Armação dos Búzios	294
Gráfico 49 - O que mais agradou os visitantes em Paraty	295

Gráfico 50 - O que menos agradou o visitante em Armação dos Búzios	296
Gráfico 51 - O que menos agradou o visitante em Paraty	297

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1 - Estado do Rio de Janeiro, Armação dos Búzios e Paraty em relação ao Brasil	11
Mapa 2 - Território de Paraty com destaque para a área urbana de Paraty	26
Mapa 3 - Distribuição dos núcleos urbanos isolados e aglomerados rurais em Paraty ..	27
Mapa 4 - Território de Armação dos Búzios e a localização dos bairros e áreas de interesse	29
Mapa 5 - Polos de Turismo Prodetur NE II	152
Mapa 6 - Regionalização turística do Estado do Rio de Janeiro no Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (1980 – 1983)	169
Mapa 7 - Áreas de desenvolvimento estratégicos do Rio de Janeiro, 2001	172
Mapa 8 - Regiões turísticas inseridas no Polo Litoral e Polo Serra, 2010	174
Mapa 9 - Regionalização turística do Estado do Rio de Janeiro	178
Mapa 10 - Localização no Estado do Rio de Janeiro dos municípios de Armação dos Búzios e de Paraty	210

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Estrutura da tese	3
Quadro 2 – Critérios para escolha do território de estudo	10
Quadro 3 - Diferenças entre o uso da pesquisa quantitativa e qualitativa	18
Quadro 4 - Modelos de Estado e Administração Pública nos Países Ocidentais e Brasil	50
Quadro 5 - Características da governança	55
Quadro 6 - Modos de governança ideal	56
Quadro 7 – Instrumentos organizativos da política turística	64
Quadro 8 - Evolução das funções do governo no turismo	65
Quadro 9 - Conceitos de governança utilizados em estudos do turismo	71
Quadro 10 - Ideias chaves da governança turística	72
Quadro 11 – Significado da cooperação, coordenação e colaboração	78
Quadro 12 - Instrumentos da política turística brasileira	103
Quadro 13 - Avaliação das ações do PNT 2003 – 2007	134
Quadro 14 - Temas regulamentados pelos instrumentos legais	139
Quadro 15 - Política Nacional de Turismo (1996 - 1999)	141
Quadro 16 – Atuação do Estado brasileiro em matéria de turismo	160
Quadro 17 - Competências do Conselho Municipal de Turismo em Armação dos Búzios e de Paraty	188
Quadro 18 - Avaliação de Armação dos Búzios e Paraty no estudo de competitividade	194
Quadro 19 - Prioridades das dimensões e variáveis para o destino Paraty	195
Quadro 20 – Papel do governo local em matéria de turismo	204
Quadro 21 – Características das redes de atores	341
Quadro 22 - Características das estruturas de governança	348

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1- Quantitativo dos inquéritos administrados	33
Tabela 2 - Migração para os municípios de Armação dos Búzios e de Paraty	213
Tabela 3 - Avaliação do destino turísticos de Armação dos Búzios	286
Tabela 4 - Avaliação do destino turístico de Paraty	288
Tabela 5 - Correlação entre a avaliação de infraestruturas e serviços e a satisfação com os destinos	289
Tabela 6 - Atuação do governo local na percepção dos atores sociais entrevistados ...	321

ÍNDICE DE SIGLAS

ABAV	Associação Brasileira de Agência de Viagens
ABIH	Associação Brasileira da Indústria de Hotéis
ACIE	Associação dos Correspondentes da Imprensa Estrangeira
AGE	Auditoria Geral do Estado
Arpa	Associação de Artesãos de Paraty
BASA	Banco da Amazônia S.A.
BB	Banco do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste Brasileiro
BRAZTOA	Associação Brasileira de Operadoras de Turismo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CET	Conselho Estadual de Turismo
CLAD	Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNN	Cable News Network
CNT	Conselho Nacional de Turismo
CNTUR	Conselho Nacional do Turismo
COGETURA	Comitê Gestor Estadual de Turismo Rural e Agroturismo
COMBRATUR	Comissão Brasileira de Turismo
COMTUR	Conselho da Cidade e Conselho do Turismo
CONEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
CONETUR	Comissão Nacional de Entidades de Turismo
CONRETUR	Conselho de Turismo da Região das Agulhas Negras
DENATRAN	Departamento Nacional de Trânsito
DER-RJ	Departamento de Estradas de Rodagem do Rio de Janeiro
DNC	Departamento Nacional do Comércio
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNI	Departamento Nacional de Informação
DT	Divisão de Turismo

DTC	Divisão de Turismo e Certames
EBAPE/FGV	Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas
EBT'S	Escritórios Brasileiros de Turismo
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
EMOP	Empresa de Obras Públicas
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste
FECAB	Fórum das Entidades Cíveis de Armação dos Búzios
FECAM	Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano
FEST/RJ	Fórum Estadual de Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo
FGV/RJ	Observatório da Inovação do Turismo da Fundação Getúlio Vargas
FINAM	Fundo de Investimentos da Amazônia
FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste
FISET	Fundo de Investimentos Setoriais
FLIP	Festa Literária Internacional de Paraty
FMI	Fundo Monetário Internacional
FORMATUR	Formação de Recursos Humanos para Turismo
FUNDTURISMO	Fundo Municipal de Turismo
FUNGETUR	Fundo Geral para o Turismo
FUNTUR	Fundação Nacional do Turismo
GDATUR	Gratificação de Desempenho de Atividade da Embratur
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRATEC	Instituto Brasileiro de Turismo, Exposições e Certames
ICBC	Instituto Casa Brasil de Cultural
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Biodiversidade
INEA	Instituto Estadual do Ambiente
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IVT	Instituto Virtual de Turismo
MET	Ministério do Esporte e do Turismo
MIC	Ministério da Indústria e do Comércio
MICT	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo
MRE	Ministério Das Relações Exteriores

MTUR	Ministério do Turismo
NGP	Nova Gestão Pública
ONG	Organização (ÔES) Não Governamental (IS)
ONU	Organização das Nações Unidas
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PDITS	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PLANTUR	Plano Nacional do Turismo
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Política Nacional de Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
PROATUR	Programa de Apoio ao Turismo Regional
PRODETUR	Programa para o Desenvolvimento do Turismo
PROECOTUR	Programa para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PRT	Programa nacional de Regionalização do Turismo
SEA	Secretaria de Estado do Ambiente
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEC	Secretaria de Estado de Cultura
SECPLAN	Secretaria de Estado de Planejamento e Controle
SEFAZ	Secretaria de Estado de Fazenda
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SEOBRA	Secretaria de Estado de Obras
SESC	Serviço Social do Comércio
SETUR	Secretaria de Estado do Turismo
SISTUR	Sistema Nacional de Turismo
SPSS	Statistical Package for Social Scienses
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Supervisão da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDEPE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UCE	Unidade de Coordenação Estadual

UEE	Unidade Executora Estadual
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância
USP	Universidade de São Paul

INTRODUÇÃO

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pela necessidade de proceder à reforma do Estado como forma de superar a ineficiência na prestação dos serviços à sociedade em função da incompatibilidade do aparato administrativo e a uma nova da sociedade (Bresser Pereira, 1998).

A globalização juntamente com a crise financeira e a ineficiência do Estado que se tornou demasiado grande, passaram a questionar o papel estatal, devido a insatisfação com os governos que aumentou em função de questões econômicas, sociais e políticas uma vez que o Estado não respondia as demandas da sociedade (Vallés, 2000).

A resposta dada encontrou suporte nas propostas neoliberais, em que os princípios do mercado se tornaram a linha condutora do neoliberalismo (Mayntz, 2001). Entretanto o Estado continuava com a crise relativa a sua capacidade diretiva, o que motivou a adoção da Nova Gestão Pública (NGP) envolvendo a reestruturação da administração pública com o intuito de reposicionar o papel do Estado a partir do ideário neoliberal.

A nova gestão pública gerou entre suas consequências sociais o ressurgimento da sociedade civil e a formação do terceiro setor com redes de cooperação social e a redução da capacidade diretiva do Estado que mudou a forma de governar.

A governança como um novo estilo de governo, distinto do modelo de controle hierárquico e caracterizado por um modo mais cooperativo (Mayntz, 1998) passa a ser entendida como novos padrões que emergem das atividades relativas ao processo de governo e também, empreendidas pelos atores sociais políticos e administrativos (Kooiman, 1993).

No turismo, a participação dos atores sociais locais nos processos de planejamento e gestão ganhou eco nos estudos acadêmicos, sobretudo a partir de 1985, com a obra de referência *Tourism: A Community Approach* (Murphy, 2013) e com Inskip (1991). De modo que a governança como uma nova forma de governar por meio de novos padrões que envolvem a relação Estado-sociedade se fortalecem a partir de projetos que não apenas contemplam a participação social no turismo, mas a legitimam ao inclui-la nos processos decisórios.

No Brasil, o termo governança bem como rede de atores, foi introduzido no Brasil por meio do Plano Nacional do Turismo (2003 – 2004) através do Programa de Regionalização do

Turismo, que dentre suas etapas de implementação previa a instituição de uma instância de governança regional com vista a organizar o turismo pelo recorte territorial da região com a atuação dos atores regionais.

Sendo, portanto, esse o contexto que disseminou o termo bem como seu uso no turismo no Brasil suscitando a necessidade de estudo que contribuam para a melhor compreensão conceitual do termo. Pois, Gurran et al (2007), Hall (2006), Nordin e Svensson (2007), Ness e Haugland (2005), e Gu e Wong (2008) citados por Ruhanen Scott, Ritchie e Tkaczynski (2010) identificaram que apesar dos estudos que encontraram em suas investigações sobre governança em turismo, há uma tendência em se limitarem a relatar os resultados de estudos de caso com aplicações e configurações específicas.

Pelo que estabelecemos como objetivo central desta investigação conhecer até que ponto as instituições de governança turística estão representando uma nova forma de tomar decisões coletivas que melhore os destinos turísticos do Brasil ou se a denominação de “estruturas de governança” são apenas uma fórmula atrativa sem conteúdo.

Pautamo-nos em documentos oficiais que incidiram sobre determinados territórios turísticos para eleger os estudos. Selecionamos armação dos Búzios e Paraty, dois destino indutores do turismo localizados no Estado do Rio de Janeiro, pois além de atender ao critérios de escolha estabelecidos, como é referido na metodologia, entendemos que por serem alvo da política nacional de turismo apresentariam, condições propícias para a realização deste estudo.

Ressaltamos que há várias abordagens sobre a governança, entretanto a opção feita para esta investigação relaciona-se a ciência política, por ser a área que mais se aproximou e aportou estudos teóricos no sentido de pautar as análises entre o papel do estado no turismo e a relação com o atores sociais que constitui principal objetivo desta investigação.

Assim sendo, estruturamos esta tese buscando conferir coerência à apresentação do conteúdo acadêmico-científico e empírico visando facilitar a compreensão e também ressaltar os pontos essenciais da tese. Pelo que a estruturamos em quatro partes que compreende oito capítulos (Quadro 1) além da introdução.

Partes	Capítulos
MARCO METODOLÓGICO E TEÓRICO	Marco Metodológico Marco Teórico e Análise Da Política Turística
ANÁLISE DA POLÍTICA TURÍSTICA	Atuação em Matéria de Política de Turismo na Esfera do Governo Federal A Política de Turismo no Estado do Rio de Janeiro A Política Municipal de Turismo em Armação dos Búzios E Paraty
INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA	Os Casos de Estudo: análise dos destinos, dos residentes e visitantes
DISCUSSÃO E CONCLUSÕES	Principais Resultados da Investigação: Entre a Hierarquia e a Governança Conclusões

Quadro 1 - Estrutura da tese.
Fonte: Elaboração própria, 2014.

Na **introdução** apresentamos uma contextualização do tema em estudo bem como a organização estrutural do conhecimento teórico e empírico. A **Parte I – Marco Metodológico e Teórico** compõem-se de dois capítulos. No **primeiro**, apresentamos a justificativa da escolha do tema e dos casos de estudo, o problema, hipótese e objetivos evoluindo para a discussão teórica acerca da pesquisa quantitativa e qualitativa uma vez que foram utilizadas para a recolha dos dados. A pesquisa quantitativa deu suporte a coleta de dados por meio de inquéritos administrados aos residentes e visitantes, enquanto a coleta de dados qualitativa baseada no uso de entrevista semidirigida, permitiu a recolha de dados junto aos atores sociais do poder público, iniciativa privada, organizações não governamentais e comunidades tradicionais. Os dados recolhidos por meio da entrevista foram tratados a partir da análise de

conteúdo, nos direcionando as categorias chaves para a análise da governança turística nos destinos estudados.

O **segundo** capítulo traz o aporte teórico que permite recuperar brevemente o papel do Estado e dos governos nos Países Ocidentais e na América Latina consistindo em percurso necessário para os entendimentos iniciais que possibilitou chegar a abordagem conceitual da governança desde a relação Estado-sociedade. Ainda neste capítulo, conceituamos a política turística, apresentamos os seus instrumentos e a tendência de evolução do papel do Estado no turismo tendo em conta o contexto da sociedade contemporânea e a importância da coordenação governamental junto aos atores sociais para o êxito da política turística. No contexto da sociedade contemporânea, os atores sociais ganham protagonismo em relação às decisões das políticas públicas e novas formas de governar são estabelecidas por meio da governança turística multinível e em rede desde que haja coordenação, cooperação e colaboração, conceitos também apresentados no capítulo.

A **Parte II - Análise da Política Turística** é composta por três capítulos que apresentamos por meio de uma reconstrução histórica relativamente a atuação em matéria de turismo nas esferas federal, estadual e municipal. Ressaltamos que adotamos o percurso de análise da política turística a partir dos instrumentos organizativos, normativos, programáticos, de fomento bem como as ações de comunicação e promoção, além da formação e investigação, para os três níveis governamentais, pelo que se constituiu uma abordagem teórico-metodológica de análise a partir do segundo capítulo da tese.

Neste sentido, iniciamos o **terceiro** capítulo com breves notas introdutórias sobre o turismo e a política turística no Brasil de 1930 a 2010 em que apresentamos um quadro resumo com os instrumentos da política a escala nacional. O referido período foi desmembrado em dois, como forma de diferenciar os regimes políticos instalados no país. De 1930 a 1989, denominamos - da centralização autoritária a transição para a democracia - e de 1990 a 2010, o Brasil passou a adotar uma forma de governar mais descentralizada e participativa, em que tem lugar a governança. Dentre os instrumentos programáticos destacamos o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (1995 – 2002) e o Programa de Regionalização do Turismo (2003 – 2010), por terem sido os programas estruturantes da política e por marcarem a abordagem territorial do turismo em detrimento da abordagem setorial que predominou durante, praticamente, todo o século XX.

O **quarto** e o **quinto** capítulo, seguem o percurso teórico-metodológico utilizado para analisar a política federal. Entretanto, o quarto está voltado para o Estado do Rio de Janeiro e o quinto para os municípios que integram os casos de estudo. De maneira que, os

instrumentos organizativos, normativos, programáticos e de fomento como as ações de comunicação e promoção e de formação e investigação, são analisadas de acordo com o material disponível em cada uma das escalas territoriais em causa, o estado e o município. Focamos o recorte temporal empregado para o estado e municípios na transição para a democracia, isto é, a partir de 1986, inclusive, pois, anteriormente, com a centralização autoritária e os municípios tinham pouca autonomia política e econômica, pelo que não havia muitas ações municipais para o desenvolvimento turístico.

Nos dois capítulos Enfatizamos o programa nacional de municipalização e o programa de regionalização do turismo devido a importância que tiveram no contexto da política nacional de turismo tendo em vista analisar a implementação destes programas nos territórios estudados.

A **Parte III – Investigação Empírica** é composta pelo **sexto** capítulo e caracteriza territórios que compreendem os casos de estudo. Utilizamos dos conhecimentos da geografia para proceder à caracterização sócio geográfica e também apresentar breves notas sobre a ocupação do território desde o descobrimento do Brasil até o século XXI, dada a importância histórica e econômica bem como pela necessidade de recuperar os primórdios do turismo buscando subsídios para suportar a análise relativamente a incidência das políticas nacionais nos territórios municipais estudados. Do início até a primeira metade do século XX, a falta de infraestrutura de acesso foi preponderante manter isolamento durante décadas. A situação se reverteu nos anos 1970, influenciado pelo projeto de integração nacional, que motivou dentre outros projetos, a construção da BR 101 ligando o Rio de Janeiro a Santos pelo litoral, passando por Paraty, bem como a construção da Ponte Costa e Silva – Ponte Rio-Niterói – superando a barreira natural imposta pela Baía da Guanabara conectando a Região dos Lagos a capital.

A segunda metade do século XX é um período de apropriação em que se tem início o processo de produção e consumo bem como de turistificação dos territórios estudados, em uma tendência de consolidação, sobretudo a partir dos anos 1990 e da primeira década do século XXI. Para complementar a caracterização dos territórios, procedemos a pesquisa com os residentes e visitantes com o intuito de apreender as percepções relativamente ao turismo.

Por fim, a **Parte IV – Discussão e Conclusões**, apresenta no **sétimo** capítulo os principais resultados da investigação. Os resultados revelaram a atuação do poder público e como se organizam os atores políticos e sociais em matéria de turismo nos destinos estudados assim como problemas e desafios a serem superados. O **oitavo** capítulo, além de apresentar as

conclusões a partir do problema, hipótese e objetivos indica eventuais caminhos a serem seguidos em investigações tenham como esta temática como ideia central

PARTE I – MARCO METODOLÓGICO E TEÓRICO

1. MARCO METODOLÓGICO

1.1. Justificação da Escolha do Tema e dos Casos de Estudo

A escolha do tema tem relação com vários fatores. Identificamos na literatura internacional relacionada a turismo e governança algumas lacunas que deveriam ser preenchidas com estudos de validade científica no sentido de melhor compreender e a relação Estado-sociedade bem como as novas formas de governo que envolve a participação dos atores organizados em redes, cuja atuação resulta de processo de cooperação e, sobretudo, de colaboração. Pelo lado do Estado a mudança na forma de atuar, em que tem lugar à coordenação vertical e horizontal.

No Brasil, o termo governança começou a ser utilizado no turismo a partir de 2003, com o programa de regionalização do turismo, em que um de seus módulos operacionais previa a instituição de uma instância de governança regional disseminando o uso do termo. Nessas instâncias os atores sociais atuavam por meio de redes. Entretanto, nos documentos oficiais observamos um enfoque do uso rede mais como um instrumento de comunicação, do que uma forma de colaboração conjunta em favor e um interesse coletivo relativo ao desenvolvimento de destinos turísticos.

O uso do termo governança passou a ser figura nos trabalhos científicos relacionado direta ou subliminarmente a participação e também, em alguns estudos aplicados a conselhos de turismo. Identificamos a partir do uso a necessidade de um respaldo teórico pelo que nos suscitou o interesse acerca do termo e da abrangência do tema.

Uma vez escolhido um tema cuja pertinência justificava uma investigação doutoral, partimos para o processo de tomada de decisão acerca de um território que pudesse ser o objeto da pesquisa. De partida tínhamos o território estadual do Rio de Janeiro, tendo em vista que desde 2006 a trajetória acadêmica da investigadora está vinculada a uma instituição pública de ensino superior ensino nesse estado.

É nesse estado, Rio de Janeiro, que se localiza o principal destino de lazer do país com 30% da demanda turística internacional (Brasil, 2009). Entretanto, a expressividade das produções acadêmicas de mestrado e doutorado sobre o turismo é inversamente proporcional à sua importância turística, como pode ser comprovado nas estatísticas relativas ao turismo

receptivo internacional (MTur, 2013b) em que 29,6% do turistas estrangeiros visitam o destino por lazer. Motivo que reforçou o interesse pelo tema nesse território.

Para delimitar o território com mais acuidade voltamos o olhar para os destinos turísticos do Estado do Rio de Janeiro e com o apoio de documentos oficiais nacionais como o “Estudo de Competitividade de Destinos Turísticos” e o “Estudo da Demanda Turística Internacional”, e estadual como o “Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS)”, documento de referência do Prodetur/RJ, e municipal como os instrumentos legais que instituíram os conselhos municipais, pelo que estabelecemos alguns critérios: ser território alvo da ação da política nacional e estadual de turismo, ter relevância em relação à visitação internacional, figurar entre os destinos indutores de turismo e ter o turismo como principal dinâmica econômica. Os critérios adotados nos revelaram dois territórios de estudo, a saber: Armação dos Búzios e Paraty (Quadro 2).

Crítérios	Armação dos Búzios	Paraty
Estudo de Competitividade	x	x
Destinos mais visitados pela demanda turística interacional	x	x
Prodetur/RJ	x	x
Dinâmica econômica	x	x
Ter estruturas de Governança	x	x

Quadro 2 - Critérios para escolha do território de estudo.

Fonte: Elaboração própria, 2014.

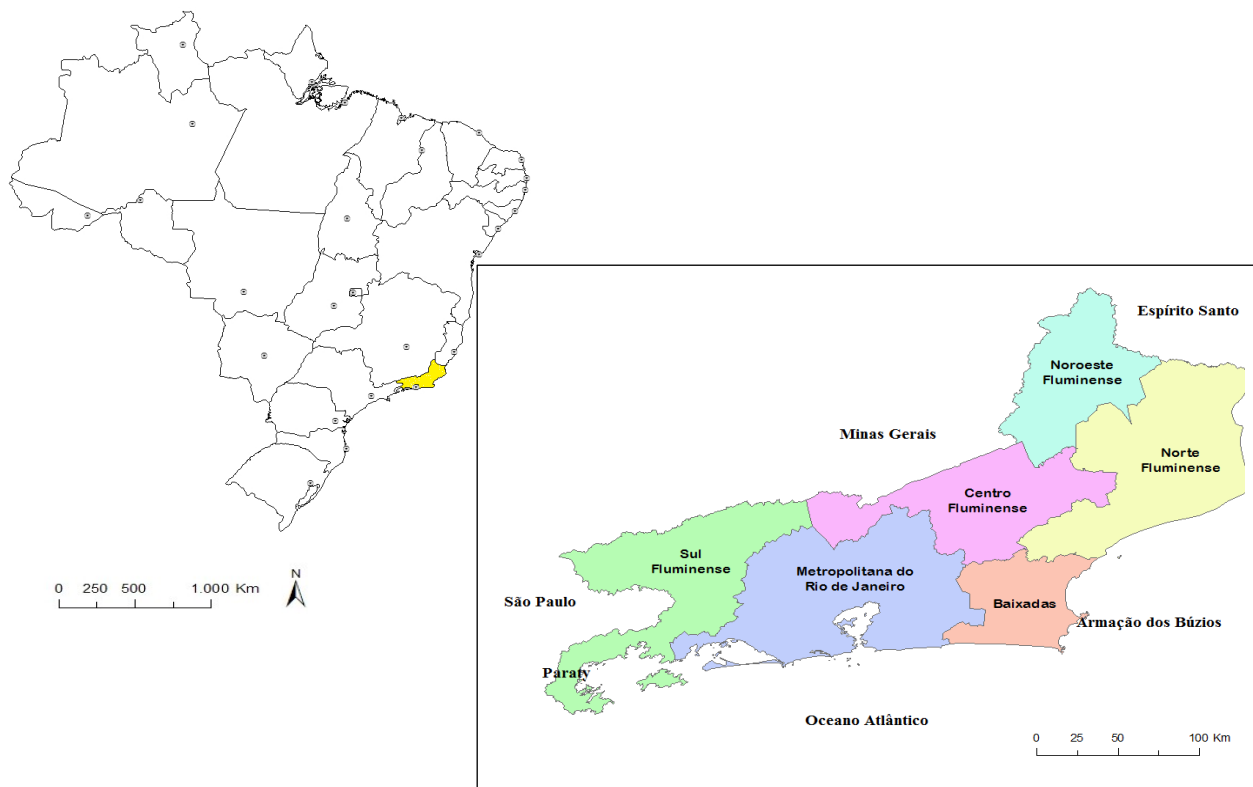
Angra dos Reis, também atendeu aos critérios, entretanto, apresentou população superior a 100 mil habitantes, economia pautada nos serviços e na indústria, e o território turístico dividido em parte continental e insular. Pelo que optamos por Armação dos Búzios e Paraty, por apresentarem características populacionais, 27.560 e 37.533 habitantes, respectivamente, e econômicas semelhantes – com PIB oriundo da indústria¹ e serviços - e estarem em estágios de desenvolvimento turístico diferentes enriquecendo o estudo.

Os critérios foram associados à possibilidade de que tais territórios, alvo da política nacional e estadual, pudessem estar mais bem organizados pelo lado institucional bem como

¹ O PIB Industrial é oriundo da indústria de construção civil e de royalties do petróleo.

dos atores sociais locais. Além dos critérios supracitados, Paraty integra o “Programa Destinos Referência” em turismo cultural.

Identificamos a seguir a localização do Estado do Rio de Janeiro e os territórios de estudo (Mapa 1).



Mapa 1 - Estado do Rio de Janeiro, Armação dos Búzios e Paraty em relação ao Brasil.

Fonte: Elaborado a partir do CEPERJ, 2014.

A partir da escolha do tema e da delimitação do território, procedemos a delimitação do problema, as hipóteses e os objetivos.

1.2. Problema e Hipóteses

O turismo é um fenômeno relativamente novo que tem como âmbito básico de desenvolvimento um espaço territorial concreto que denominamos destino. Nos últimos anos, em consonância com a própria evolução do fenômeno, o conhecimento sobre a própria forma

de evolução de gerir os destinos também avançou no sentido de melhor responder a este desafio.

Sabemos que os destinos são espaços territoriais que geralmente, não correspondem às demarcações políticos-administrativas. Sabemos que o papel dos atores públicos é fundamental para o desenvolvimento adequado dos destinos turísticos, ainda que sejam os atores os atores privados os que dominam a iniciativa econômica e social. Também sabemos que a forma de tomar decisões coletivas esta experimentando um processo de mudança próprio.

Esta é a ideia de partida da presente investigação. É uma investigação que se apropria da política turística com a pretensão de observar como estão funcionando as estruturas de governança fomentadas por alguns destinos turísticos brasileiros. Por conseguinte, o contexto teórico básico da política turística e da governança turística, com especial enfoque para a rede de atores.

Depois de longo período de ditadura, Brasil, se apoiando na Constituição de 1988, inicia uma mudança nas estruturas encarregadas de tomar as decisões coletivas. Por um lado trata de aproximar as decisões ao território, através de um processo de descentralização administrativa, e por outro trata de abrir as estruturas de decisões a atores da sociedade civil, através de mecanismos de participação.

Este caminho se vê determinado pelo próprio conceito ideológico que marca qual é o papel que deve assumir o Estado. Na década de 1990 as políticas neoliberais impostas pelo consenso de Washington propõe um Estado mínimo, centrado na melhoria do mercado. No século XXI em modelos mais próximos a ideia do novo desenvolvimentismo, na que o Estado e mercado são fortes y se complementam.

Tanto os anos da década de 1990, como nos anos da década de 2000 o Estado estabelece uma nova dinâmica de relações com a sociedade e implementa mecanismos que permitem uma maior participação da sociedade civil e das comunidades nas decisões e formulação de políticas públicas.

Estas questões influenciaram diretamente no desenvolvimento e gestão do turismo nos destinos brasileiros, posto que o turismo é objeto de intervenção pública, através de políticas e programas específicos, durante todo o período.

De uma maneira muito breve indicamos como, de maneira sucessiva, a intervenção em matéria de turismo tem passado por várias fases. Inicialmente a política turística foi liderada pelo governo federal; aproximou-se e a nível municipal por meio dos mecanismos de descentralização e fortalecimento dos governos locais. Em um momento posterior, se

potencializou o nível regional por meio do programa de regionalização e, finalmente, se impôs uma estratégia de trabalhar desde uma perspectiva de governo multinível e incorporando a distintos atores através das instituições de governança.

O objetivo das instituições de governança, em coerência com seu próprio nome, deveria ser aumentar a governança turística no espaço territorial onde estas instituições têm capacidade de intervenção legítima.

A ideia de governança implica uma mudança nas estruturas de tomada de decisões coletivas que, supõe, principalmente, a abertura do processo a mais atores sociais. Isto implica não apenas uma maior participação, senão uma maior diferenciação dos agentes interessados que se apresentam para os processos de elaboração e gestão das ações públicas.

De que modo as ações relativas à política turística tem impulsionado a governança nos destinos de Armação dos Búzios e Paraty?

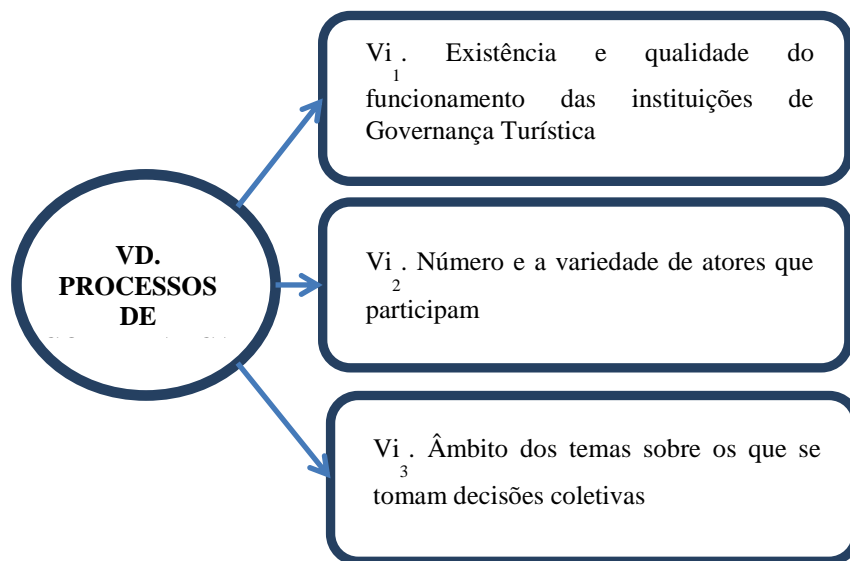
Para responder ao problema trabalhamos com duas hipóteses:

A política turística nacional tem sido suficiente para impulsionar a criação de estruturas de governança estáveis, nas quais participam diferentes atores interessados e em se trabalhar sobre os distintos temas ou dimensões que implicam o fenômeno do turismo.

A política turística nacional não tem sido suficiente para impulsionar a criação de estruturas de governança estáveis, nas quais participam diferentes atores interessados e em se trabalhar sobre os distintos temas ou dimensões que implicam o fenômeno do turismo.

O desenho da investigação estabelece relação entre uma variável dependente, que seria o processo de governança em si mesmo, com três variáveis independentes. A primeira

variável independente faz referência à existência e qualidade do funcionamento de instituições que permitem que se desenvolvam novos espaços de tomada de decisões coletivas. A segunda variável independente é o número e a variedade de atores que estão de fato participando nos processos de decisão coletiva sobre turismo nos destinos. A terceira variável independente é o âmbito dos temas sobre os que se tomam decisões coletivas, relacionado com o conjunto de temas e dimensões que constituem o fenômeno do turismo.



1.3. Objetivos

Considerando os argumentos relativamente a necessidade de estudos relacionados ao tema da governança, a política turística que pretende estimular a gestão dos destinos por meio das instancias de governança e das redes de atores bem como a importância turística do Estado do Rio de Janeiro e dos destinos escolhidos, o objetivo geral desta tese é:

Analisar se as instituições de governança impulsionadas pela política turística estão representando uma nova forma de tomar decisões coletivas com vistas a melhorar a gestão dos destinos turísticos de Armação dos Búzios e de Paraty.

Para alcançar o objetivo geral elegemos os seguintes objetivos específicos:

1. Compreender as mudanças no papel do Estado a respeito do turismo, passando de uma função meramente de ordenação a uma função de coordenação;
2. Conhecer a evolução da política de turismo nos três níveis de competência: nacional, estadual e municipal;
3. Analisar os principais instrumentos da política turística, para ser capaz de entender como tem sido a adaptação da política sobre novas demandas de participação e governança;
4. Refletir sobre o termo da governança turística, suas implicações e usos a partir da perspectiva do governo;
5. Compreender se as políticas de turismo influenciam ou não na organização de instituições e na participação de distintos atores, no desenho e implementação de planos e programas concretos;
6. Selecionar dois destinos turísticos que compartilham algumas características que permita comprovar e se diferenciam em outras para enriquecer a análise; e
7. Caracterizar o território dos municípios estudados para entender a relação do turismo com a sociedade local, sua importância relativa e seu peso nas decisões dos municípios.

Para responder a questão de partida e atingir os objetivos definidos, nos apoiamos em marcos teóricos conceituais da ciência política, geografia, turismo e estudos multidisciplinares que nos orientam também, na concepção metodológica da investigação.

1.4. A Pesquisa Quantitativa e Qualitativa em Turismo

É corrente nas Ciências Sociais e Humanas a discussão acerca do tipo de pesquisa a ser utilizado em determinado estudo: pesquisa qualitativa ou quantitativa. No turismo, também há vários trabalhos que discutem a pesquisa qualitativa *versus* quantitativa ou mesmo o uso de ambas como Xin, Tribe & Chambers (2013), Riley & Love (2000) e Walle (1997).

O turismo no Brasil sob o ponto de vista de estudo científico é um fato recente, por isso, a discussão a respeito de abordagens metodológicas somente agora começa a se consolidar no meio acadêmico (Panosso Netto, 2005). Exatamente por seu caráter de novidade, os estudos são maioritariamente exploratórios seguidos pelos estudos descritivos (Rejowski, 1997), como identificado por Cooper (2003).

Ainda no Brasil, autores como Santos & Rejowski (2013), Rejowski, (2010, 1997, 1993), Oliveira & Rejowski (2008), Biz et al. (2008), Spolon e Motoda (2008), Bastos (2008, 2005) Bastos & Fedrizzi (2007, 2006), Fedrizzi (2008), Figueiredo, Bacon e Rejowski (2007), Panosso Netto (2007), Hocayen-da-Silva & Gândara (2007), Galvão Filho & Huertas Calvente (2006), Leal (2006), Eidt (2004) e Sakata (2002) analisaram as publicações oriundas de revistas científicas, dissertações e teses de programas *stricto sensu* e base de dados, com intuito de mapear os temas mais estudados, palavras-chave mais utilizadas, áreas em que os trabalhos são produzidos, periódicos, número de publicações especializadas, revistas científicas e eventos mais citados.

Os resultados dessas investigações revelaram que as pesquisas quantitativas são realizadas mais nas universidades públicas (Rejowski, 1997), enquanto um número significativo de artigos relata pesquisas que fazem uso do método qualitativo, com predominância do estudo de caso (Sakata, 2002; Eidt, 2004; Hocayen-da-Silva & Gândara, 2007).

Para a Organização Mundial do Turismo (OMT, 2001), o processo de investigação em turismo se configura por meio do “conjunto de métodos empírico-experimentais, procedimentos, técnicas e estratégias para obter um conhecimento científico, técnico e prático

dos factos e realidades turísticas” (p. 5), portanto, contempla os métodos qualitativos e quantitativos.

Conceitualmente, “a pesquisa [qualitativa] centra-se na análise de factos fenómenos observáveis e na medição/avaliação de variáveis comportamentais e/ou sócio afetivas passíveis de serem medidas, comparadas e/ou relacionadas no decurso do processo da investigação empírica” (Coutinho, 2011, p.24).

No entendimento de Fortin (2009), a partir da livre tradução de Dezin e Lincoln (1994), o método qualitativo estuda e “interpreta fenômenos baseando-se nos significados que os participantes dão a estes mesmo fenômenos” (p. 29), sendo de fundamental importância “para o estudo das relações sociais, dada a pluralidade dos universos de vida” (Flick, 2013, p. 2).

Nesse sentido e com em base em Minayo e Sanches (1993) podemos afirmar que o “material primordial da investigação qualitativa é a palavra que expressa a fala cotidiana, seja nas relações afetivas e técnicas, seja nos discursos intelectuais, burocráticos e políticos” (p. 245), revelando “condições estruturais, de sistemas de valores, normas e símbolos” transmitindo as “representações de grupos determinados em condições históricas, socioeconômicas e culturais específicas” (p, 245)

Na investigação qualitativa a amostragem não prioriza a representatividade estatística, mas contempla pessoas que vivenciaram o fenômeno estudado e toda a informação pertinente é recolhida junto aos participantes por meio de entrevistas e/ou observações participantes, podendo o resultado final gerar novas teorias (Coutinho 2011).

Na investigação quantitativa, por seu turno, o pesquisador escolhe uma amostra representativa da população e determina seu tamanho, previamente, para proceder à coleta de dados. Os instrumentos, geralmente questionários e/ou formulários, são definidos e aplicados aos participantes e os ajustes, quando necessários, são anteriores a sua aplicação. O resultado final é expresso em valores numéricos que permitem ao investigador confirmar ou não a hipótese do estudo e generalizar os dados para outras populações e contextos (Coutinho, 2011; Fortin, 2009). As principais diferenças entre a pesquisa quantitativa e qualitativa são elencadas na Quadro 3.

Pesquisa Quantitativa	Pesquisa Qualitativa
Utiliza-se do campo de práticas com a finalidade de trazer à luz dados, indicadores e tendências observáveis. Deve ser utilizada para abarcar, do ponto de vista social, grandes aglomerados de dados, de conjuntos demográficos, por exemplo, classificando-os e tornando os inteligíveis através de variáveis.	Procura-se aprofundar a complexidade de fenômenos, fatos e processos particulares e específicos de grupos mais ou menos delimitados em extensão e capazes de serem abrangidos intensamente..
Trabalha-se com uma amostra representativa da população e determina o tamanho da amostra antes da coleta de dados	Trabalha-se com pessoas que viveram o fenômeno, que é objeto do estudo.
Os instrumentos de coleta de dados são definidos e aplicados aos participantes	Toda informação pertinente é recolhida junto aos participantes até a saturação dos dados. A coleta é feita por meio de entrevistas e observação participante.
O tratamento dos dados fornece valores numéricos, que permitem ao investigador confirmar ou não a hipótese.	O tratamento dos dados fornece dados qualitativos que permitem resumir, sob forma narrativa, a informação colhida junto aos participantes.
O desenho da pesquisa é estruturado, sistemático e replicável	Desenho da pesquisa é não estruturado
Foca-se em variáveis	Foca-se em temas
Análise estatística	Análise baseada em temas e motivos

Quadro 3 - Diferenças entre o uso da pesquisa quantitativa e qualitativa.

Fonte: Jennings, 2011, p. 130; Fortin, 2009, p. 28; Minayo & Sanches, 1993, p. 247.

Na definição metodológica de um trabalho de investigação devemos levar em conta o problema da pesquisa (Coutinho, 2011; Strauss & Corbin, 1998) e a afinidade do investigador.

A pesquisa qualitativa em turismo é considerada pela Organização Mundial de Turismo (OMT) (2001) como uma forma sistemática passível de interpretar a realidade e compreender o fenômeno turístico, além de ser uma “estratégia usada para responder a questões sobre os grupos, comunidades e interações humanas, e tem uma finalidade descritiva dos fenômenos de interesse ou previsão dos fenômenos turísticos, ou dos comportamentos humanos e a sua relação com o turismo” (OMT, 2001, p. 12).

Porém, suas orientações concentram-se, sobremaneira, na pesquisa quantitativa por ser esta capaz de aferir e comprovar a importância do turismo como atividade econômica, bem como medir os comportamentos da demanda e do mercado turístico.

Nesse sentido, há uma interação positiva entre o uso do método quantitativo e qualitativo, no sentido de complementar e conjugar os resultados da investigação proposta, pois do ponto de vistas metodológico, “não há contradição, assim como não há continuidade,

entre investigação quantitativa e qualitativa. Ambas são de natureza diferente” (Minayo & Sanches, 1993, p. 247).

Os dados qualitativos podem ser considerados para moldar a entidade a ser estudada, uma vez que reconhece o instrumento humano como formador de um contexto de múltiplas realidades no qual o fenômeno se insere. Assim, o mundo real é visto com detentor de várias realidades, e não uma verdade absoluta e única. (Davies, 2003).

Dessa forma, articular os resultados qualitativos e quantitativos proporciona a obtenção de um conhecimento mais alargado sobre o assunto em estudo quando comparado a uma única abordagem (Flick, 2005). Partindo do princípio que a “investigação qualitativa e quantitativa não são opostos inconciliáveis, cuja combinação tenha que se evitar” (Flick, 2005, p. 41).

Sendo assim, a articulação de ambos é a opção metodológica que melhor se adequa aos objetivos propostos, permitindo ao investigador acercar-se do seguinte desenho de investigação (Figura 1).

Considerando a abordagem acerca do uso da pesquisa qualitativa e quantitativa na pesquisa em turismo e em concordância com os objetivos deste estudo foi definida a opção metodológica que elegeu o uso de inquéritos por questionário de administração indireta e por entrevista semidirigida, com a finalidade de gerar base de dados quantitativos e qualitativos que se complementem, proporcionando uma análise mais completa acerca da governança e da participação dos atores sociais nas decisões relativas à política de turismo na escala local. Assim, optamos pela pesquisa com desenho exploratório-descritivo.

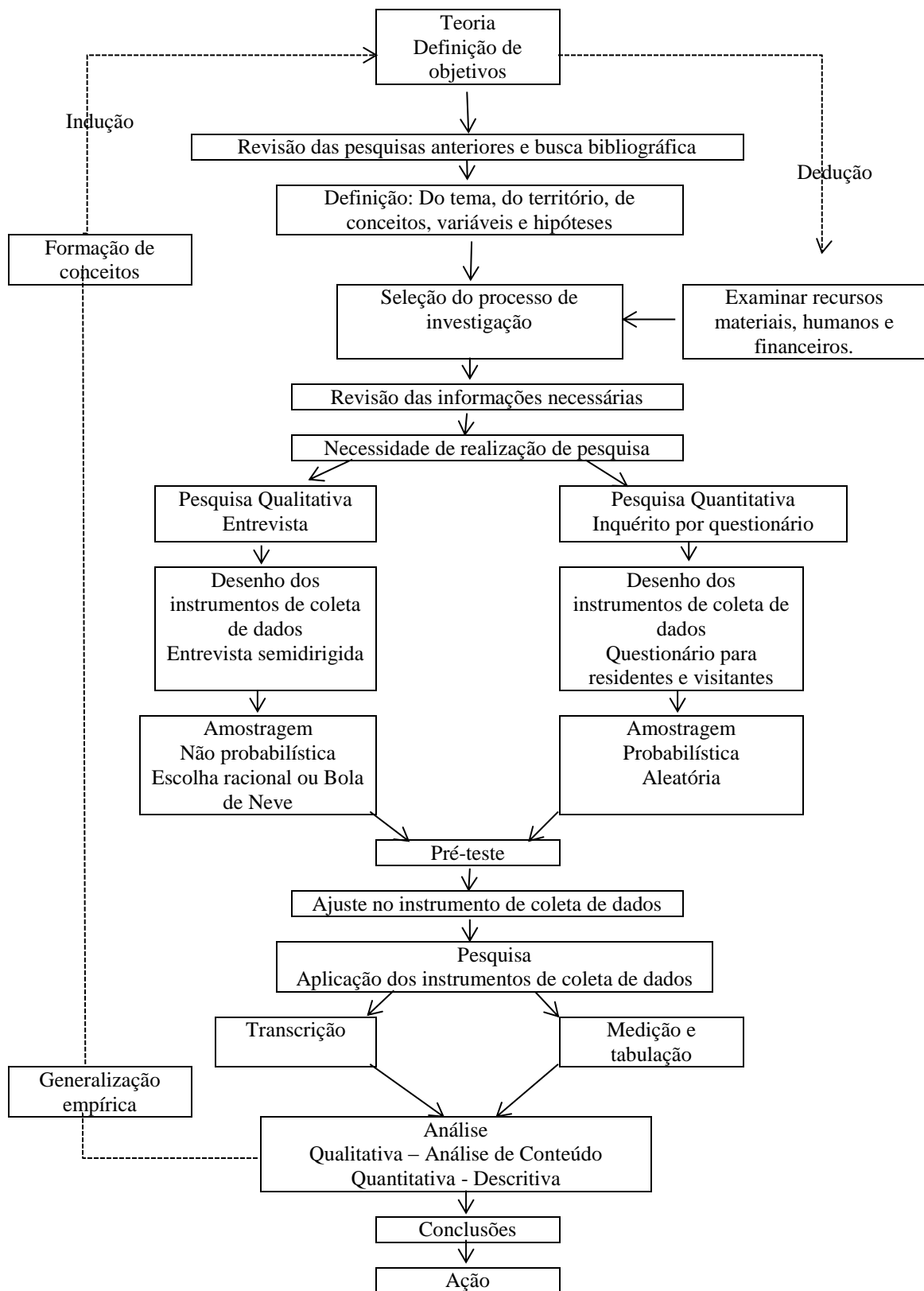


Figura 1 - Desenho da investigação .
 Fonte: adaptado de Sancho et al. (1998) citado por OMT (2001).

1.5. A Recolha dos Dados e Informações

1.5.1. O Percurso Teórico e Desenho da Investigação

A revisão da literatura consiste na realização de um levantamento exaustivo que resulta na síntese da produção do conhecimento científico na área de estudo. A revisão de literatura não é estanque e pode ser feita durante todo o processo de investigação até a elaboração do documento final, ocupando-se de diferentes objetivos, de acordo com a fase da investigação em que se encontra. Inicialmente, a revisão da literatura tem como finalidade aportar conhecimentos relativamente à área temática, bem como preencher as lacunas que necessitam ser superadas para melhor compreensão do assunto. Com o processo de investigação em curso, a revista da literatura pode contribuir para repensar o posicionamento teórico ou mesmo a incorporação de novos estudos que tenham impacto na investigação em causa. Na elaboração do documento final, a revisão da literatura contribui para a introdução e contextualização do tema e da investigação, fornecendo suporte teórico e metodológico para se proceder à análise dos resultados.

É por meio da revisão de literatura que se identificam os conceitos, os incorpora e os relaciona ao contexto da investigação. À medida que a investigação evolui sob o ponto teórico, os componentes do mapa conceitual sistematizado são reorganizados e reinterpretados, culminando com uma reflexão contributiva para o estado da arte sobre o assunto em questão. Concomitantemente, contribui para o delineamento empírico relativamente às questões, métodos e técnicas a serem utilizados.

No presente estudo, ao abordar o tema da governança pelo viés da relação Estado-sociedade e as estruturas participativas de governança buscamos respaldo teórico, sobretudo, na ciência política, na área do turismo e nos estudos organizacionais. Esse procedimento permitiu proceder ao recorte teórico dos constructos correlacionados ao conceito de governança, incluindo: papel do Estado em relação ao turismo, à política turística, à governança turística, à governança multinível, à coordenação, cooperação e colaboração, além da governança em redes (Figura 2).

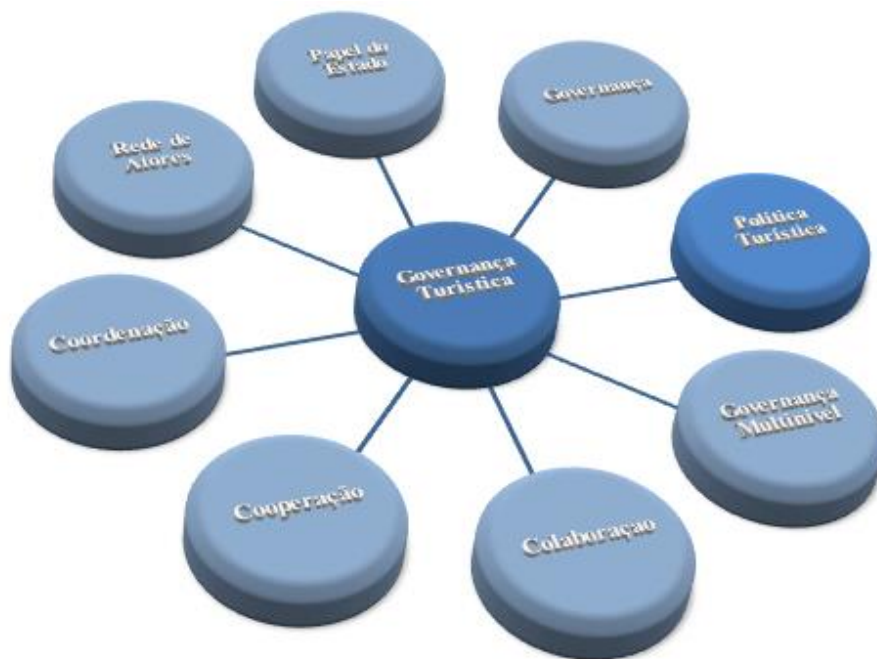


Figura 2 - Conceitos relacionados à governança.
 Fonte: Elaboração própria, 2014.

Uma vez que os conceitos teóricos relativos à governança não se mostraram suficientes para compreender a dinâmica turística dos territórios estudados, procedemos à revisão da literatura, no sentido de caracterizar o território a partir dos atrativos, infraestrutura, residentes e visitantes. Devemos registrar que a literatura oriunda da geografia foi a que mais contribuição aportou para essa parte do estudo, considerando-se ainda que as áreas da ciência política, estudos organizacionais e turismo também se mostraram relevantes (Figura 3).

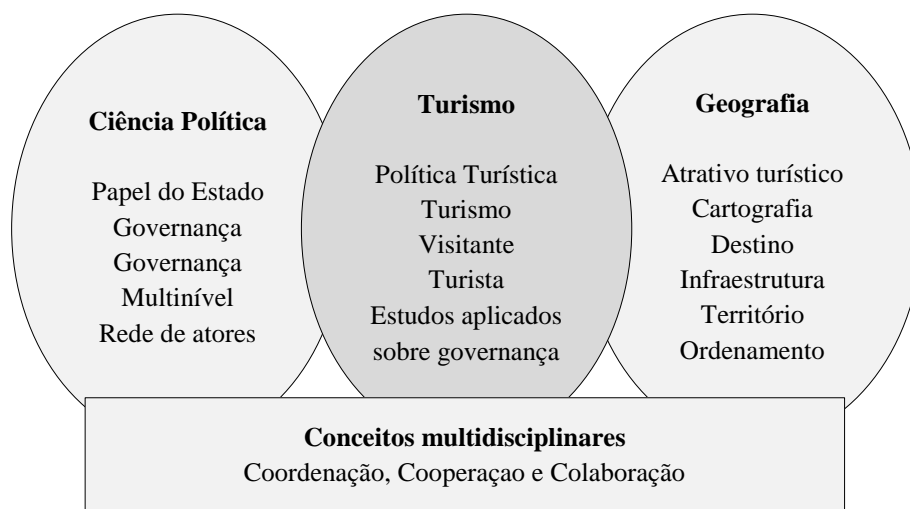


Figura 3 - Áreas temáticas da revisão da literatura.
 Fonte: Elaboração própria, 2014.

No estudo pormenorizado realizado na revisão de literatura, constituímos o quadro teórico que permitiu mapear alguns percursos para a condução da investigação, bem como para delinear as perguntas a serem feitas às pessoas que seriam entrevistadas. Consideramos os autores que estudam a governança, como também a aplicação desse conceito nos estudos do turismo, além da política pública de turismo no Brasil. Esse esforço de investigação resultou na elaboração dos capítulos teóricos sobre o estado da arte na governança do turismo e na descrição e análise da política pública no Brasil. Ressaltamos que as perguntas que integram a entrevista semidirigida foram elaboradas levando-se em conta os pressupostos teóricos estudados.

1.5.2. O Inquérito por Questionários e a Recolha dos Dados Empíricos Junto aos Residentes

O questionário é “um instrumento de colheita de dados que exige do participante respostas escritas a um conjunto de questões” (Fortin, 2009, p. 380) cujo objetivo é “recolher informação factual sobre acontecimentos ou situações conhecidas, sobre atitudes, crenças, conhecimentos, sentimentos e opiniões” (p. 380).

A opção pelo uso do questionário se deu pelo fato de ser este apropriado para recolher informações a respeito de atitudes opiniões e comportamentos, além de apresentar flexibilidade no que diz respeito a sua estrutura e também a sua aplicação (Fortin, 2009), justificando-se, pois, seu emprego na recolha dos dados referentes aos residentes dos destinos estudados. Com a aplicação dos questionários intentamos:

1. Caracterizar o perfil demográfico e socioeconômico dos residentes;
2. Analisar o envolvimento/dependência em relação ao turismo, seja pela atividade profissional, remuneração e/ou pessoas da família empregadas em atividades características do turismo;
3. Avaliar a percepção dos residentes sobre os efeitos positivos e negativos do turismo, bem como sua atribuição ou não à responsabilidade do poder público local;
4. Verificar a participação da comunidade nas entidades relacionadas ao turismo; e

5. Identificar o conhecimento das pessoas em relação às entidades que representam o turismo localmente.

Considerando os objetivos relativos à pesquisa realizada com os residentes, construímos o inquérito (Anexo I), organizando-o em três etapas de maneira a contemplar: o perfil do inquirido a partir da idade, gênero, estado civil e escolaridade²; o perfil profissional, considerando a situação profissional, ocupação profissional ligada ao turismo, a existência de mais pessoa na família empregada em atividades característica do turismo, a renda média mensal familiar e individual; e questões sobre a política de turismo e a responsabilidade do poder público na atribuição de efeitos positivos e negativos do turismo.

No que se refere à forma, as perguntas formuladas são do tipo fechadas e abertas, com respostas dicotômicas, de múltipla escolha e escalar, enquanto as respostas abertas, previam a coleta de informações relacionadas à percepção individual do inquirido a ser expressa por sua livre iniciativa, ou seja, sem nenhum direcionamento na resposta.

Os dados dos inquéritos constituíram uma base de dados que permitiu analisar o perfil socioeconômico, bem como a relação com o turismo, seja por meio do trabalho exercido por si ou por alguém da família em atividades características do turismo³, seja pela percepção que depreendem sobre os efeitos positivos e negativos do turismo, assim como a participação e o conhecimento das instituições e organismos que dialogam sobre o turismo. A análise desses dados possibilitou estabelecer conexões entre as variáveis no sentido de melhor compreender a relação dos residentes com o turismo.

A informação gerada por meio da aplicação do questionário foi transferida para o *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS), possibilitando o tratamento estatístico das variáveis, tendo em vista os objetivos elaborados para o estudo no âmbito da pesquisa com os residentes.

Destacamos que foi utilizado o conceito de morador⁴ considerado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no censo demográfico 2010. No que se refere ao conceito de residente, ressaltamos que foi solicitado ao inquirido que considerasse em suas respostas o conceito de turismo adotado como orientação para a pesquisa. Assim, foi apresentado o conceito em que turismo pode ser entendido “como o conjunto dos fenômenos

² Refere-se aos anos de estudo.

³ Ver trabalho do IPEA (2012) sobre ocupação no turismo em que define as atividades características do turismo (Alojamento, Alimentação, Agências de Viagem, Transporte Aéreo, Transporte Terrestre, Transporte Aquaviário, Aluguel de Transporte e Cultura e Lazer).

⁴ Morador no âmbito desta investigação é a pessoa que tem o domicílio como local habitual de residência, inclusive migrantes que acabaram por fixar residência nos limites territoriais do município.

e as relações que têm lugar devido à interação dos turistas, empresas, governos e comunidades anfitriãs no processo de atração e hospedagem destes turistas e de outros visitantes” (Goeldner, Brent & McIntosh, 2002, p. 30).

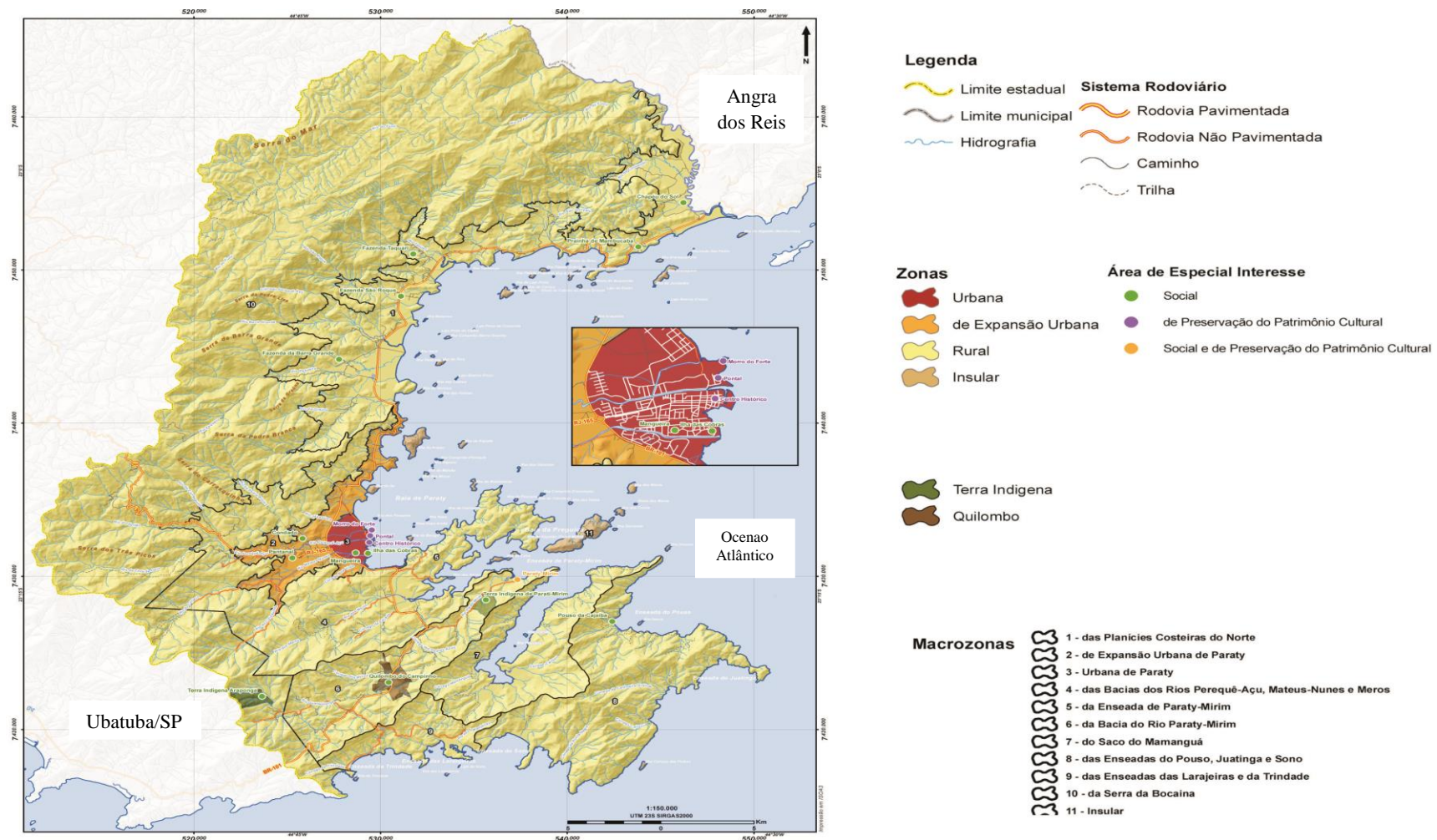
O espectro da administração do inquérito aos moradores contemplou pessoas a partir dos 18 anos, considerando a possibilidade de estarem no mercado de trabalho e com uma percepção, mesmo que mínima, sobre o turismo. Essa opção também foi baseada no pré-teste do instrumento de coleta de dados, que ao abordar pessoas na faixa etária dos 15 anos não obteve respostas às perguntas relativas à renda média familiar, efeitos positivos e negativos do turismo e sobre as instituições e organizações existentes na cidade que estão relacionadas ao turismo.

A pesquisa foi realizada nas cidades litorâneas de Paraty e em Armação dos Búzios, ambas localizadas no Estado do Rio de Janeiro. A administração do inquérito foi feita por pesquisadores⁵ devidamente treinados e ocorreu em locais fixos ou em deslocamento conforme o horário, o fluxo e o bairro.

Na área urbana e Paraty (Mapa 2), a pesquisa foi administrada nos seguintes bairros: Centro Histórico, Caborê, Chácara, Jabaquara, Patitiba, Pontal, Portão de Ferro I e II, Ilha das Cobras e Recanto da Mangueira. Sendo que a escolha da estação rodoviária intermunicipal como um dos locais de abordagem e aplicação do inquérito, foi realizada por ser um local de partida e de chegada dos meios de transportes que atendem aos núcleos urbanos isolados.

Como há núcleos urbanos isolados e aglomerados rurais (Mapa 3), nos quais o único meio de acesso é por via marítima, os pesquisadores se localizaram estrategicamente próximos ao cais turístico com a finalidade de abordarem moradores que se deslocaram para a sede do município, nos dias de realização da pesquisa. Essa estratégia foi adotada com a finalidade de minimizar as limitações da pesquisa frente à dinâmica de localização dos domicílios onde se encontram parte dos residentes de Paraty.

⁵ Trabalharam como pesquisadores na pesquisa com os residentes em Armação dos Búzios e Paraty quatro alunos do curso de turismo da Faculdade de Turismo e Hotelaria da Universidade Federal Fluminense, fluentes em inglês e espanhol. Também receberam quatro horas de treinamento, enfocando, sobretudo, a pesquisa com a comunidade.



Mapa 2 - Território de Paraty com destaque para a área urbana de Paraty
 Fonte: Prefeitura, 2010a.



Legenda

- | | | |
|---|------------------|---------------------------|
| ⊙ | Sede municipal | Sistema Rodoviário |
| — | Limite estadual | — Rodovia Pavimentada |
| — | Limite municipal | — Rodovia Não Pavimentada |
| — | Hidrografia | — Caminho |
| | | — Trilha |

Zonas

- | | |
|---|--------------------------|
| ● | Núcleos Urbanos Isolados |
| ● | Aglomerados Rurais |
| ■ | Urbana |
| ■ | de Expansão Urbana |
| ■ | Rural |
| ■ | Insular |

Macrozonas

- 1 - das Planícies Costeiras do Norte
- 2 - de Expansão Urbana de Paraty
- 3 - Urbana de Paraty
- 4 - das Bacias dos Rios Perequê-Açu, Mateus-Nunes e Meros
- 5 - da Enseada de Paraty-Mirim
- 6 - da Bacia do Rio Paraty-Mirim
- 7 - do Saco do Mamanguá
- 8 - das Enseadas do Pouso, Juatinga e Sono
- 9 - das Enseadas das Larajeiras e da Trindade
- 10 - da Serra da Bocaina
- 11 - Insular

Mapa 3 Distribuição dos núcleos urbanos isolados e aglomerados rurais em Paraty
 Fonte: Prefeitura, 2010a.

Em Armação dos Búzios, os pesquisadores abordaram aleatoriamente os transeuntes nos locais de maior fluxo de pessoas, nos bairros mais populosos, como Rasa e Cem Braças, incluindo os bairros localizados em suas imediações como José Gonçalves e Tucuns, que contemplando a região continental de Armação dos Búzios.

Na península (Mapa 4), a investigação foi realizada ao longo da Avenida Bento Ribeiro Dantas, linha divisória, entre os bairros de Manguinhos e Geribá. Enquanto na região central, foram incluídos a Armação, Canto, Centro, Humaitá e Ossos, compreendendo as áreas destacadas nas cores rosa, azul e verde no mapa 4.

Em Armação dos Búzios há muitos residentes que trabalham na cidade vizinha de Cabo Frio. Como a pesquisa priorizou o fato de se residir no município selecionado para o estudo, esse dado não foi considerado fator de exclusão da pesquisa realizada.

Dado que a área territorial de Armação dos Búzios é significativamente menor que a área territorial de Paraty, e que a população encontra-se mais concentrada em determinadas porções do território, deve-se destacar que a dispersão da população pelo território municipal de Paraty dificultou a realização da pesquisa.

As perguntas foram bem aceitas e propuseram uma reflexão, ao menos momentânea, por parte dos moradores, sobre os efeitos do turismo no território estudado. Entretanto, em Paraty, os inquiridos aparentaram mais dificuldade para expressar suas percepções acerca dos efeitos negativos do turismo. Em Armação dos Búzios, no entanto, as pessoas reagiam mais rapidamente, e respondiam com aparentemente mais convicção sobre tais efeitos.

1.5.3. O Inquérito por Questionário e a Recolha dos Dados Empíricos Relativos aos Visitantes

Considerando que o turista é uma das três fontes de turistificação dos lugares e dos espaços (Knafou, 1996) e que “sem turistas não há práticas turísticas, não existe lugar turístico” (Marujo e Cravidão, 2012, p. 283) procedemos à pesquisa com os visitantes o que possibilitou não apenas conhecer o perfil dos que visitam Armação dos Búzios e Paraty, mas também, obter uma avaliação do resultado da ação pública no que se refere à infraestrutura do destino e sua observação pelo visitante. A pesquisa foi aplicada com os seguintes objetivos:

1. Caracterizar o perfil dos visitantes;
2. Conhecer a origem e as motivações das viagens;
3. Avaliar a infraestrutura turística dos destinos por meio dos seus visitantes; e
4. Analisar a avaliação do destino e da viagem por meio dos visitantes nos destinos estudados.

Para delimitar o universo amostral da pesquisa realizada com os visitantes em Armação dos Búzios e Paraty, consideramos que: o visitante turista é a pessoa que se desloca para fora de seu local de residência permanente, por mais de 24 horas, realizando pernoite, e menos de 12 meses, desde que o motivo não esteja relacionado a fixar residência tampouco auferir renda de atividades remuneradas no local de visitado; o visitante excursionista é toda pessoa que se desloca individualmente ou em grupo, para local diferente de sua residência habitual, por período inferior a 24 horas, ou seja, sem pernoite no local visitado (Goeldner, Brent & Mcinstosh, 2002; OMT, 2001).

O inquérito por questionário⁶ (Anexo II) foi estruturado, considerando: o perfil demográfico e socioeconômico do inquirido; os motivos da viagem⁷ e a composição do grupo; o tipo de alojamento e a permanência média, além da avaliação do destino e da viagem.

⁶ O questionário é “um instrumento de colheita de dados que exige do participante respostas escritas a um conjunto de questões” (Fortin, 2009, p. 380) cujo objetivo é “recolher informação factual sobre acontecimentos ou situações conhecidas, sobre atitudes, crenças, conhecimentos, sentimentos e opiniões” (idem).

⁷ O motivo da viagem bem como outras variáveis, foram consideradas, neste inquérito, tendo como referência a Pesquisa de Demanda do Turismo Receptivo Internacional 2006 – 2012, com a finalidade de estabelecer uma correlação que permita análises comparativas. Os motivos de viagens Negócios, Eventos e Convenções, lazer e outros motivos. Sendo os motivos de lazer sol e praia, natureza, ecoturismo ou aventura, cultura, esporte, diversão noturna, viagens de incentivo.

As questões foram elaboradas tendo-se em vista a extensão do instrumento de maneira a torná-lo fluído e o mais ágil possível, sem prejudicar a relevância dos dados. Assim, optamos por questões fechadas e abertas. As questões fechadas expressam um caráter mais objetivo com respostas dicotômicas ou de múltipla escolha.

Nas questões fechadas de múltipla escolha foi inserida a opção “outro”, possibilitando ao inquirido acrescentar a opção que melhor satisfazia sua resposta. As questões abertas tiveram como finalidade apreender as informações de cada visitante sem qualquer direcionamento da resposta.

A administração do inquérito se deu aleatoriamente nos destinos estudados. Em Paraty, a abordagem do visitante aconteceu na estação rodoviária, local de partida e chegada dos transportes que se deslocam até os distritos, bairros e praias distantes como Trindade, São Gonçalo, Paraty-Mirim e Tarituba, onde foi possível conseguir um quantitativo expressivo de inquéritos válidos, entretanto, esse fluxo é limitado e concentrado no tempo e no espaço. Durante o dia, a presença de excursionistas no centro histórico foi um fator facilitador, que contribuiu para minimizar a diferença entre o número de inquéritos válidos e o total a ser alcançado. Além da estação rodoviária, os pesquisadores se distribuíram nos locais de entrada do centro histórico, e também nas proximidades do cais turístico.

Estimar a amostragem sem conhecimento do universo amostral não foi tarefa fácil. Ainda que tenhamos conhecimento de meios estimativos para estabelecer um universo amostral, não há dados concretos para se considerar como ponto partida. Com isso, indicamos que não se sabe em nenhum dos municípios a quantidade de meios de hospedagem tampouco o número de leitos disponíveis, pois a informalidade é expressiva e a existência de domicílios de uso ocasional é significativa, sobretudo, em Armação dos Búzios. Não se conhece a origem, porém os números empíricos de ambos os destinos são coincidentes. Aproximadamente, 400 meios de hospedagem e 400 mil turistas ao ano. A justificativa da estimativa para o volume de turista em Paraty é a seguinte:

Em 2003, o número total de turistas foi estimado em 231.948 pessoas. Pelos dados do turismo internacional levantados na Pesquisa da Fipe, Paraty teria recebido em 2006 aproximadamente 64 mil turistas estrangeiros, o equivalente a 2,9% do volume do segmento de lazer (de acordo com os dados da Embratur foram 5,18 milhões de turistas estrangeiros em 2006, dos quais 44% vieram em viagem de lazer). De acordo com os dados da Pesquisa da CIDE/Turístico, em 2005 os turistas estrangeiros representaram 16,1% do total do fluxo turístico de Paraty, considerando que esse patamar se manteve em 2006, é possível estimar em aproximadamente 400 mil visitantes o volume turístico de Paraty naquele ano.” (Mar de Cultura..., 2009, p. 7).

Considerando a fragilidade das informações disponíveis, estimamos por meio da tabela de Arkin e Colton (1963), que indica o tamanho da amostra para populações finitas, o nível de confiança de 95,5% para delimitar o tamanho da amostra a ser utilizada na pesquisa. Como a tabela recomenda que para populações maiores que 100.000, o número da amostra não varia, adotamos um intervalo de confiança de aproximadamente 7%, valor ao qual se chegou com o uso do *Survey System, Sample Size Calculator*, que determinou uma amostra total de 238 inquiridos para Armação dos Búzios e 241 para Paraty.

A dinâmica dos visitantes nos dois destinos é diferenciada. Pelo que foi necessário adequar a estratégia de abordagem em função dos hábitos e deslocamentos dos visitantes no destino com vistas a obter melhores resultados na administração do inquirido.

Em Armação dos Búzios os atrativos e a oferta de serviços e equipamentos turísticos se concentram na península, sobretudo, no centro da cidade onde se localizam as opções de entretenimento noturno, restaurantes e bares e lojas com se fossem um shopping a céu aberto (Figuras 4 e 5) facilitando a abordagem dos visitantes.



Figura 4 - Rua das Pedras



Figura 5 - Avenida. José Bento Ribeiro Dantas (Orla).

Fonte: Arquivo pessoal, 2013.

Em Paraty, durante o dia, os visitantes, praticamente se ausentam do centro da cidade para visitar os sítios de interesse, dificultando a abordagem para a administração do inquirido. Situação distinta daquelas em que os visitantes são abordados em aeroportos ou em eventos como Copa das Confederações, na Jornada Mundial da Juventude e no *Rock in Rio*, em que as pessoas se concentram em um espaço determinado não havendo dispersão das pessoas.

Os resultados oriundos da aplicação dos inquéritos por questionário aos visitantes foram apresentados juntamente com a caracterização dos casos de estudos por delinearem o perfil dos visitantes e revelarem as percepções dos residentes desses territórios.

Tendo-se vista todas essas considerações, apresentamos na tabela 1 o quantitativo de inquéritos administrados.

Tabela 1

Quantitativo dos inquéritos administrados

Instrumentos de Coleta de dados	Total
Inquéritos com residentes	803
Inquéritos com visitantes	479

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Relativamente a tabela 1 destacamos que o objetivo consistia na administração de 400 questionários tanto para residentes como para visitantes. Entretanto, para os visitantes, aplicamos 238 em Armação dos Búzios e 241 em Paraty. Com os moradores, a amostra de 400 indivíduos foi utilizada em ambos os destinos.

1.5.4. O Inquério por Entrevista e a Recolha dos Dados Empíricos Relativos aos Atores Sociais

O uso da entrevista⁸ neste estudo permitiu recolher informações sobre as percepções dos respondentes, bem como a obtenção de informações descritivas ricas de conteúdo (Fortin, 2009), justificando sua escolha como instrumento de recolha de dados.

A entrevista semidirigida é orientada por meio de um guia com perguntas principais, focadas no assunto de interesse e complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista (Manzini, 1990/1991), conferindo flexibilidade e certa adaptabilidade na colocação das questões, conforme a evolução da conversa, porém, sem

⁸ A entrevista “é um modo de comunicação verbal que se estabelece entre duas pessoas, isto é, um entrevistador e um respondente” (Fortin 2009, p. 375)

deixar de contemplar os assuntos de interesse e possibilitando ao investigador compreender o ponto de vista do entrevistado.

Ao mesmo tempo que as entrevistas semidirigidas permitem esclarecer e aprofundar as respostas, exigem tempo para sua aplicação, além de possibilitar certa subjetividade na interlocução entre o investigador e os atores sociais participantes.

Levando-se em consideração as características referidas, bem como os objetivos da investigação, optamos pelo uso da entrevista para coleta de dados junto às lideranças locais dos destinos estudados com a finalidade de alcançar os seguintes objetivos:

1. Caracterizar as ações lideradas pelo poder público em relação ao turismo;
2. Identificar a relação entre os atores sociais entrevistados;
3. Conhecer as formas de colaboração e coordenação como a relação de confiança entre os atores sociais;
4. Analisar as redes constituídas entre os atores sociais; e
5. Verificar e analisar as características da governança local.

Nesse contexto, a entrevista com as lideranças locais permitiu obter informações sobre a dinâmica de participação dos atores sociais locais, como trabalham, se em colaboração, cooperação, parceria público-privada ou por meio de redes de atores, além da governança e efetiva participação nas decisões políticas relativas ao turismo.

Para elaborar o roteiro da entrevista semidirigida, utilizamos os pressupostos teóricos sobre governança, adquiridos a partir de estudo sobre o tema e realizado em etapa anterior, como já referido.

As entrevistas semidirigidas, 39 (Anexo III) no total, foram administradas às lideranças de reconhecida atuação e participação nos espaços de diálogos. Os entrevistados (Anexo IV) foram identificados a partir das sugestões feitas pelos residentes e outros informantes, como os próprios entrevistados, a partir da amostragem por bola de neve (*snowball*). As pessoas incluídas na investigação fazem parte do trade turístico (8), governo local (6), governo estadual (2), conselho estadual de turismo (1), fórum estadual de secretários e dirigentes municipais de turismo (1), governo federal (2) sendo um técnico e o ministro de Estado, conselho nacional (1), órgão ambiental estadual (1), órgão ambiental federal (1), instituições culturais (2), órgão governamental federal patrimônio (1), representante de guias de turismo, (2), comunidade local (5), jornalista (2) e entidades civis (4). Em Armação dos

Búzios foram realizadas 13 entrevistas e em Paraty 18, porém três foram invalidadas devido a qualidade do áudio.

As perguntas foram estruturadas em conjuntos temáticos de acordo com o problema, hipóteses e objetivos. Os blocos de perguntas abarcaram a caracterização dos atores sociais, a percepção sobre as ações lideradas pelo setor público, as redes de atores e as estruturas de governança.

No decorrer da entrevista foram colocadas as questões referentes às ações lideradas pelo poder público, incluindo aquelas relativas às estratégias participação dos atores sociais no desenvolvimento do destino, bem como à forma de trabalho e a existência de redes.

Na última etapa, o conjunto de questionamentos voltou-se para a estrutura de governança local, que foi subdividida em estrutura, coesão, objetivos, resolução de conflitos, controle, forma de trabalho e estilo de participação.

De acordo com os estudos de Cooper, Scott & Baggio (2009), Bramwell & Meyer (2007) Yüksel, Bramwell & Yüksel (2005), no campo do turismo, a entrevista semidirigida e a snowball - bola de neve - são os meios indicados para registrar as informações sobre rede de atores e governança, tendo em vista que proceder a uma amostragem quantitativa poderia causar prejuízo à coleta de informações, ao selecionar indivíduos que não correspondam às relações entre atores, necessárias ao estudo, tampouco sejam reconhecidos e legitimados como liderança.

A amostragem na pesquisa qualitativa não visa à validade estatística, mas “sim a um processo não matemático de interpretação, realizado com a finalidade de descobrir conceitos e relações em dados brutos e a organização destes em esquema explicativo teórico”⁹ (Strauss & Corbin, 1998, p. 11).

Tanto a participação dos entrevistados e informantes em geral, como os documentos analisados, foram importantes para mapear e apoiar a escolha do conjunto de atores cujas características relacionais fossem significativas para a temática da pesquisa e da base territorial delimitada. Justificando o uso da pesquisa qualitativa, uma vez que “trata-se de investigar ideias de descobrir significados nas ações individuais e nas interações sociais a partir da perspectiva dos atores intervenientes no processo” (Coutinho, 2011, p. 26).

Nesse sentido, Hanneman & Riddle, (2005) e Scott (2000) alertam para a qualidade dos dados, destacando a importância da representação das características das relações entre os atores inseridos no âmbito da população considerada para o estudo.

⁹ Tradução livre do original em inglês

Considerando a questão da representatividade dos atores, foram feitos os primeiros contatos com a Secretaria de Turismo de Armação dos Búzios e de Paraty, no ano de 2011. Em Paraty, estabelecemos contato com uma agente de informação que se revelou fundamental no processo de aproximação com os atores sociais locais.

Destacamos que tanto em Armação dos Búzios como em Paraty, a permanência por um período ininterrupto de quatro semanas foi preponderante para se alcançar os resultados pretendidos. Pois, além de perceber com mais acuidade a dinâmica turística local, possibilitou criar laços com as lideranças locais e obter abertura para as entrevistas. A permanência nas áreas de estudo também permitiu a participação em audiências públicas sobre saneamento básico, nas câmaras municipais de ambos os municípios, e reuniões no Conselho da Cidade e Conselho do Turismo (Comtur), em Paraty, e no Fórum de Entidades Cíveis de Armação dos Búzios (FECAB), bem como a confirmação dos atores e a proximidade com eles.

É de se registrar que a participação de uma pessoa de fora, em cidades onde todos se conhecem, em reuniões cujos assuntos são interesse dos residentes de maneira geral, causa estranheza e curiosidade, fato que facilitou a aproximação.

Nem todos os indicados foram entrevistados. Ainda que a pesquisadora estivesse à disposição para a pesquisa e com flexibilidade de horário, houve problema para conciliar a agenda com algumas das lideranças. Em determinadas situações, a pessoa a ser entrevistada estava com problemas de saúde, outras com problemas familiares e outras com carga excessiva de trabalho, que impediram a realização da entrevista.

Todas as entrevistas foram gravadas a partir da autorização das pessoas entrevistadas. Também foi firmado o compromisso entre pesquisadora e entrevistado com relação ao uso para fins estritamente acadêmicos e que o anonimato dos entrevistados seria mantido.

Recolhido o material e feita a transcrição, iniciamos o processo de organização, sistematização e análise que “envolve o trabalho com os dados, a sua divisão em unidades manipuláveis, síntese, procura de padrões, descoberta de aspectos importantes do que deve ser apreendido e a decisão do que vai ser transmitido aos outros” (Bodgan & Bilken, 1994, p. 225).

Uma vez que o material transcrito pode tomar variadas formas, optamos pela maneira mais literal que inclui “sinais indicando entonações, sotaques, regionalismo e ‘erros’ de fala” (Günther, 2006, p. 206). Entretanto, fizemos interferência no sentido retirar vícios de linguagem como “né, tá”, sem que houvesse prejuízo do conteúdo.

Para analisar as entrevistas utilizamos a técnica de análise conteúdo que consiste no emprego de “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores - quantitativos ou não -, que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção - variáveis inferidas - das mensagens” (Bardin, 2009, p. 44), de maneira que o *corpus documental* produzido pela técnica de entrevista fosse adequado aos objetivos da investigação.

Na sequência, realizamos leituras atentas e ativas sucessivas vezes, documento a documento, inicialmente flutuante por ser o início da triagem dos temas, passando a ser cada vez mais “seguras, minuciosas e decisivas” (Amado, 2013, p. 311) já num processo de inventariação do conjunto de temas a serem categorizados e estudados no seu pormenor.

O “primeiro grande objetivo da análise de conteúdo é o de organizar os conteúdos de um conjunto de mensagens num sistema de categorias que traduz as ideias-chave veiculadas pela documentação em análise” (Amado, 2013, p. 311).

Assim, a categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação, e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos (Bardin, 2009, p. 145). O reagrupamento permite comparar as unidades de significação “salientando as diferentes formas sob as quais ele [o tema] aparece nas pessoas inquiridas” (Amado, 2013, p. 324).

Para proceder à categorização é necessário analisar pormenorizadamente os textos, buscando as unidades textuais em função dos objetivos e da hipótese formulada, bem como definir que tipo de procedimento será adotado: fechado, aberto ou misto (Amado, 2013). Nesta investigação trabalhamos com o sistema misto que combinou categorias pré-definidas com categorias que emergem do processo de leitura e análise dos documentos. Determinamos como unidade de registro ou de significação “o segmento de conteúdo mínimo que é tomado em atenção” (Ghiglione & Matalon, 1992, p. 114).

Na investigação nem sempre os segmentos selecionados atendeu a pequena parcela da comunicação uma vez que não consideramos conveniente fragmentar um raciocínio de modo a causar prejuízo à análise.

Síntese conclusiva: Este primeiro capítulo é dedicado à justificativa da escolha do tema e dos casos de estudo bem como a motivação que impulsionou a investigação. Levando-nos a apresentação do problema, hipótese, variáveis e objetivos da investigação. Ao apresentarmos o marco metodológico no primeiro capítulo, pretendemos contextualizar o passo inicial e norteador da investigação assim como o percurso teórico e metodológico realizado com a finalidade de responder a questão posta, além confirmar a hipótese e atingir os objetivos. No capítulo seguinte apresentamos o marco teórico base para o enquadramento da tese.

2. MARCO METODOLÓGICO E TEÓRICO

2.1. Contextualizando a Governança no Cenário Social, Político e Econômico: notas introdutórias sobre a atuação do Estado tradicional e as novas formas de governar

Para se entender a governança é necessário refletir a respeito das transformações sofridas em relação ao papel do Estado e a sua reestruturação, bem como sobre as questões, políticas, econômicas e sociais depreendidas nas últimas décadas do século XX, tendo em vista evitar confusões acerca do uso do termo (Sanchez, 2010).

Assim sendo, os antecedentes históricos visam constituir um quadro de referência para facilitar a compreensão do papel do Estado, mercado e sociedade civil nos contextos político, econômico e social, a partir das mudanças relativas ao padrão tecnológico na sociedade pós-industrial.

Nesse sentido, este capítulo enfoca as principais transformações relativas à atuação do Estado, do liberal ao bem-estar social, e às mudanças na estrutura da administração pública, nos países ocidentais e na América Latina, particularmente no Brasil, com a finalidade de introduzir as bases para a abordagem dos conceitos de governança, política e governança turística.

2.1.1. Mudanças no Papel do Estado e dos Governos nos Países Ocidentais

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pela necessidade de proceder à reforma do Estado, colocando-a como tema central da agenda política mundial (Ramírez, 2009; Fleury, 1999; CLAD, 1998; Bresser Pereira, 1998), uma vez que o Estado tornou-se ineficaz e ineficiente na prestação dos serviços à sociedade, devido à incompatibilidade com o aparato administrativo e à dinâmica de uma sociedade em mudança.

Para aclarar o contexto das décadas de 1980 e 1990, consideramos necessário retroceder aos anos subsequentes à Segunda Guerra Mundial, pois nesse momento havia um receio crescente de que uma nova crise se estabelecesse, ameaçando o poder capitalista dos “Estados mais ricos e industrializados” (Sanchez, 2010, p. 242), como ocorrera com a crise nos anos 1930 (Harvey, 2011).

O temor de uma nova crise relacionava-se à depressão capitalista dos anos 1930 e, conseqüentemente, ao modelo liberal. Esse momento foi considerado chave para o Estado Social ou Liberal Democrático, uma vez que o relatório Beveridge¹⁰ advertia que a sociedade deveria enfrentar cinco problemas sociais graves: “a pobreza, a enfermidade, a ignorância, a miséria nas condições materiais de vida e desemprego” (Vallés, 2000, p. 122).

Conjecturou-se uma nova ordem mundial que passou a ser construída com a orientação de acordos, como o de Bretton Woods,¹¹ que criou o sistema financeiro internacional, em 1945, e instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), que se tornaram a partir dos anos 1980, “centros de propagação e implantação do ‘fundamentalismo do livre mercado’ e da ortodoxia neoliberal.” (Harvey, 2011, p. 38) e a Organização Mundial do Comércio, (Harvey, 2011; Sanchez, 2010).

Sob essa ótica, liderado pelos Estados Unidos, o livre comércio de bens foi incentivado, sendo reforçado e aceito por ser tido como dever do Estado:

Concentrar-se no pleno emprego, no crescimento econômico e no bem-estar de seus cidadãos, e de que o poder do Estado deveria ser livremente distribuído ao lado dos processos de mercado – ou, se necessário, intervindo ou mesmo substituindo tais processos – para alcançar esses fins, e políticas fiscais e monetárias em geral caracterizadas como “keynesianas” foram implantadas extensamente para suavizar os ciclos de negócios e assegurar um nível de emprego razoavelmente pleno (Harvey, 2011, p. 20).

Essa forma de atuação do Estado, sobretudo em setores chaves, produziu resultado satisfatório nas décadas de 1950 e 1960, ao elevar as taxas de crescimento econômico nos países capitalistas, enquanto o Estado com forte intervenção estatal e alta taxa de proteção social pautado no *Keynesianismo*¹², se fortaleceu nos países desenvolvidos.

No entanto, ao final dos anos de 1960 e início dos anos 1970 apareceram problemas econômicos relacionados à acumulação do capital, que se acentuaram nos anos 1970, com a

¹⁰ Para outras informações ver Vallés (2000). O relatório pretendia, através da completa racionalização do sistema de seguros sociais vigente, inovar e superar as experiências realizadas até então, formulando um modelo que atendesse toda a população mediante um esforço conjunto do Estado e da sociedade (Pereira, 2008).

¹¹ Outras informações sobre Bretton Wood podem ser obtidas em: Michael D. Bordo and Barry Eichengreen. Resumidamente, o sistema Bretton Woods definiu um conjunto de regras, instituições e procedimentos que tinham como finalidade orientar o processo de regulação econômica internacional. O sistema criou o Banco Internacional para a Reconstrução do Desenvolvimento (BIRD) em 1945.

¹² O Keynesianismo defendia a intervenção do Estado na política econômica em defesa do pleno emprego.

“estagflação”¹³ evidenciando os limites de intervenção do Estado nos processos econômicos (Harvey, 2011 e Aguilar, 2010a).

Os países industrializados tiveram que olhar com mais cautela para o modelo de Estado instituído após a Segunda Guerra, pois o mesmo modelo que fora “responsável por uma era de prosperidade sem igual no capitalismo, entrou em crise no final da década de 70” (CLAD; 1998, p. 27).

A insatisfação com os governos aumentou no âmbito econômico em função do desemprego e inflação crescentes; no social pela discriminação da mulher e a exploração descontrolada do meio ambiente; e no político pela crescente dificuldade do Estado para responder às demandas da sociedade (Vallés, 2000), caracterizando a crise do Estado do bem estar.

Assim sendo, alguma medida deveria ser adotada com a finalidade de reverter os problemas socioeconômicos, bem como frear o avanço político dos partidos de esquerda. Nesse contexto, prepararam-se as propostas pautadas na ideologia neoliberal que “não podia ser de outra maneira, dada a situação de insolvência do estado, de modo que para sair de seu ruinoso déficit fiscal se considerou indispensável efetuar uma rigorosa política de ajuste” (Aguilar, 2010b, p. 15).

Considerou-se então que os princípios do mercado eram a linha condutora da “ideologia política do neoliberalismo” (Mayntz, 2001, p. 01), sobretudo após a dissolução do socialismo no fim dos anos 1980. Fato este que reforçou a premissa de que o mercado estimulava o crescimento econômico e a inovação no âmbito das atividades privadas.

Assim, os países industrializados abandonaram as ideias *Keynesianas*, enquanto retomavam certas concepções liberais que contribuíram para configurar as políticas no Consenso de Washington (Ramírez, 2009).

¹³ A “estagflação”, nulo ou baixo crescimento com inflação de preços, de que padeceram nos anos 70 os países europeus, os Estados Unidos e os do *Commonwealth*, exibiu os limites da capacidade diretiva dos governos sociais, quem não puderam relançar o crescimento econômico nem controlar a inflação, duas condições básicas para gerar o bem-estar e a segurança social. Os limites fiscais, regulatórios e políticos do estado social foram manifestados nesses anos. Os governos sociais, que são fundamentalmente estados de gasto em resposta às necessidades materiais de seus cidadãos, mostraram que não dispunham da quantidade necessária de recursos para investimentos, a fim de reativar a economia, gerar empregos e estender o bem-estar e a segurança social, assim como não podiam incrementar os ingressos públicos mediante uma maior imposição fiscal, que desencadearia efeitos econômicos conraproducentes, nem podiam regular preços e salários, nem induzir a acordos as organizações do capital e do trabalho para reativar o crescimento, exigindo às primeiras investimentos incertos de riscos e às segundas, contradições de salários e redução de demanda. O mesmo ocorreu ao final dos anos 70 e durante os anos 80 em vários países latioamericanos, particularmente na Argentina, Brasil, México, que padeceram de forte recessão com inflação acentuada (Aguilar, 2010a, p. 9 – 10). (tradução livre da autora).

O Consenso de Washington reforçou a inserção das políticas neoliberais visando, sobretudo, aos países endividados da América Latina, estabelecendo dez recomendações que estavam atreladas à renegociação da dívida de cada país (Williamson, 1990). As recomendações incluíram: disciplina fiscal implicando na redução significativa do déficit fiscal; diminuição do gasto público; reforma tributária; taxas de juros, liberalização do sistema financeiro; taxas de câmbio competitivas; política de comércio externo com redução tarifária; facilitação do investimento estrangeiro direto; privatização; desregulamentação; e direito à propriedade privada.

A política de ajuste, as privatizações e desregulações e a interferência do Estado em favor de interesses comerciais, o distanciaram das questões sociais como saúde e educação que passaram a ser oferecidas por organizações privadas. A flexibilização das leis trabalhistas visando à acumulação gerou insegurança no emprego e salários reduzidos, ocasionando a desarticulação dos sindicatos dos trabalhadores que se constituíram em impedimento às reformas (Harvey, 2011, Sennet, 1999).

Para além da política de ajuste seguiu-se uma série de outras medidas tendo como objetivo a flexibilização do movimento do capital e as trocas globais. Nesse sentido:

As privatizações, desregulações que combinadas com a competição eliminam os entraves burocráticos, aumentam a eficiência e a produtividade, melhoram a qualidade e reduzem os custos - tanto os diretos ao consumidor (graças a mercadorias e serviços mais baratos) como, indiretamente mediante a redução da carga de impostos. O Estado neoliberal deve buscar persistentemente reorganizações internas e novos arranjos institucionais que melhorem sua posição competitiva como entidade diante de outros Estados no mercado global. (Harvey, 2011, p. 76)

O Estado demonstrara-se ineficiente se comprado ao mercado e entrara em crise ao tornar-se demasiado grande, acarretando tributação excessiva, gerando inflação e instabilidade (Bevir, 2009). O processo de globalização, que reduziu a “autonomia das políticas sociais e econômicas” (Bresser Pereira, 2001, p. 521), também pressionou por uma competitividade empresarial e estatal, indicando a necessidade de instrumentos que permitissem a articulação e a integração do país nos processos financeiros globais.

A globalização acarretou pressões e questionamentos sobre o papel do Estado, dentre elas, a de proteção dos seus cidadãos, o desafio de tornar o Estado mais forte, mais barato, mais eficiente, a necessidade de aliviar os custos de produção, promovendo a competitividade das empresas que concorrem no cenário internacional (Bresser Pereira, 2001).

Os efeitos de todas as políticas neoliberais, aliadas à globalização, convergiram, segundo visão mais crítica, para o desmantelamento do poder sindical, o fim da estabilidade no emprego, a insegurança individual, a mobilidade geográfica do capital (Harvey, 2011; Sennet, 1999), a partir do “aumento da atividade econômica transnacional e a ascensão de instituições regionais como a União Europeia” (Bevir, 2009, p. 90). Nesse contexto e segundo Harvey (2011, p. 56) “o bem-estar corporativo tomou o lugar do bem-estar social”.

Enquanto tais transformações ocorriam em um processo concomitante ou quase paralelo, os Estados não conseguiram transformar-se política e administrativamente para atender às novas demandas e fluxos globais, bem como aos interesses da sociedade. A crise fiscal se somou ao crescente descontentamento com o modelo racional-legal das organizações estatais que se tornaram muito burocráticas e ineficazes.

Os Estados passaram a vivenciar não apenas crises políticas e econômicas, mas uma crise oriunda da sua (in) capacidade diretiva e dos instrumentos diretivos do governo.

Como proposta para sanar os déficits do Estado, a Nova Gestão Pública¹⁴ (NGP), denominada por Bevir (2009) como a primeira onda de reformas no setor público, foi pensada para ser impulsionadora da reestruturação do setor, bem como para reposicionar o papel do governo. Essa nova forma baseou-se na privatização e na gestão do estado a partir da visão empresarial, no intuito de reverter a baixa capacidade de resposta dos governos aos problemas econômicos e sociais. Assim, a Nova Gestão Pública obrigou os estados a:

Adotarem reformas constitucionais, desregulações, privatizações, a usar instrumentos administrativos de mercado e a cancelar programas e organismos governamentais custosos e ineficientes, consequentemente o governo perdeu poderes, capacidades, recursos e alcances, particularmente, no âmbito do crescimento econômico e desenvolvimento social (Aguilar, 2010b, p. 16).

A Nova Gestão Pública fez com que o Estado reformulasse o governo e também o seu papel e reposicionasse e reestruturasse as organizações, redesenhando os processos e estratégias para prestação do serviço público. A descentralização da gestão foi utilizada como princípio para realizar enxugamento da máquina administrativa e propor estruturas organizacionais menores e mais flexíveis, visando maior liberdade de gestão.

Delinearam-se duas situações distintas: uma muito fechada, comandada pelo governo e com dificuldades para atender às demandas do governo e da sociedade; e a outra, mais

¹⁴ Para mais informações a Nova Gestão Pública ver Bevir (2009 e 2011).

aberta, permitindo a participação social, porém com problemas de coordenação e direção (Aguilar, 2010b; Bevir, 2009).

Fatores de ordem conjuntural e estrutural também contribuíram para questionar a capacidade diretiva do governo e reforçar a cooperação do Estado com diversas organizações da sociedade civil, sobretudo grandes empresas, sindicatos, e associações empresariais (Mayntz, 2001, p.2).

Os fatores de ordem conjuntural relacionaram-se às decisões tomadas após a crise fiscal e dos estados sociais, incluindo a política de ajuste, a abertura dos mercados e a democratização de alguns países, bem como as de ordem estrutural como as “mudanças sucedidas na organização da economia e na configuração da vida social, como a globalização, a independência e a autonomia da sociedade e, em recapitulação, a diferenciação funcional¹⁵ do sistema da sociedade” (Aguilar, 2010b, p. 15).

Os fatores estruturais influenciaram o modo como a sociedade passou a se relacionar com o governo, de maneira que as práticas tradicionais de condução social, bem como seus instrumentos, se tornaram ineficientes e obsoletos no novo cenário social (Aguilar, 2010b, 2010b).

O governo sofreu redução de sua capacidade diretiva com a NGP em função das “transformações das atividades econômicas, financeiras, produtivas, comerciais, de serviços, que se tornou de estrutura global de operação” (Aguilar, 2010b, p. 19), e por tentar incrementar o papel do mercado e das técnicas de gestão corporativas no setor público (Bever, 2009).

Uma das consequências da redução da capacidade diretiva do Estado, nos âmbitos econômico, social e político é a “independência de pessoas e organizações políticas, cívicas, civis e econômicas” (Bever, 2009, p.20), com o ressurgimento da sociedade civil e a formação do terceiro setor com redes sociais de cooperação.

¹⁵ Las transformaciones de la sociedad contemporánea han sido recapituladas y explicadas agudamente por el sociólogo Niklas Luhmann, cuya teoría sociológica tiene como centro el principio de la “diferenciación funcional” del sistema de sociedad actual, que quiere decir básicamente que la sociedad contemporánea es un sistema de subsistemas de acción social (economía, política, ciencia / tecnología, derecho, familia y vida privada, arte, religión...), los cuales han dejado de ser orgánicos, orientados a operar en función del bienestar o equilibrio del conjunto social, y se han vuelto altamente diferenciados entre sí y sobre todo auto referidos, en tanto que actúan e interactúan entre sí siguiendo cada uno su propia intencionalidad y sus propios códigos de acción. Niklas Luhmann son *Sistemas Sociales: lineamientos para una teoría general* (1984; existe traducción española, 1991, Universidad Iberoamericana, México) (Aguilar, 2010, p.21).

Enquanto Aguilar (2010) cita as transformações diretivas do Estado como perda de poder, Mayntz (2001) refere-se à mudança na forma de governar, uma vez que este conservou os meios fundamentais de intervenção, bem como o direito de ratificação legal.

As diversas crises as quais o Estado foi submetido colocou em questão a governabilidade, pois quando o governo não tem sua legitimidade assegurada pelas instituições políticas capazes de representar e intermediar os interesses sociais legítimos, ou seja, a capacidade para governar, não há governo (Bresser Pereira, 2001).

Para empreender a abordagem sobre os problemas relacionados à governabilidade Aguilar (2010) utilizou autores como Crozier, Huntington e Watanuki (1975), que constituíram uma comissão trilateral, visando à análise de problemas comuns e à promoção de uma cooperação mais estreita entre Europa Ocidental, Japão e América do Norte. Os autores do livro *The Crisis of Democracy* apontaram, segundo Aguilar (2010b), que os governos democráticos dos estados sociais constituem um “problema crítico por causa do seu padrão de governo que provoca desequilíbrio (sobrecarga) ingovernável entre a demanda social e a oferta governamental (entre o ingresso e o gasto público)” (p. 11) e, que se não fosse corrigido, poderia evoluir para uma crise política e fiscal do governo, que acabou por se instalar.

Aguilar (2010b) utilizou ainda o livro *Interorganizational Policy Making*, coordenado por Hanf e Scharpf, publicado em 1978, para destacar as limitações do modo de governar tradicional, composto por uma máquina burocrática e hierarquizada, ao mesmo tempo que indicou que um novo estilo de governo se formava com características mais descentralizadas e com diversos atores sociais, porém, enfrentava problemas de direção, de governança.

Assim, o uso dos termos governabilidade e governança nesse contexto, parece estar imbricado, pois esses termos são “frequentemente co-fundidos” (Bresser Pereira, 2001, p. 543). Enquanto a governabilidade é a capacidade para governar, a governança é relacionada a uma nova forma de governar (Aguilar, 2010ab), mas também à capacidade financeira e administrativa para implantar as políticas (Bresser Pereira, 2001).

Se nos países ocidentais os efeitos das transformações econômicas, políticas e sociais colocaram a governabilidade em risco, também conduziu a novas formas de governo, em geral, mais pluralistas.

Nos países da América Latina, de acordo com Fleury (1999), a origem da reforma do Estado relaciona-se a um conjunto de fatores de natureza econômica, política e técnica, bem como à crise de governabilidade, que se somam em um movimento global que culmina com

os “processos de globalização econômica e as tendências de descentralização, sua incidência em contexto de economias dependentes e estruturas administrativas de tradição centralista e patrimonial” (Fleury, 1999, p. 60), que caracterizaram o processo de construção do Estado na América Latina.

2.1.2. Mudanças no Papel do Estado e dos Governos na América Latina e no Brasil

Desde os anos 1930, com as crises políticas e econômicas, registraram-se várias tentativas de reforma no aparelho do Estado e também no âmbito da administração pública nos países latino-americanos, assim como ocorreu nos países desenvolvidos.

As crises políticas e econômicas mundiais incidiram-se nos países latino-americanos e as reformas tornaram-se necessárias, uma vez que o Estado em crise precisava modernizar sua forma de atuação para atender às demandas da sociedade de maneira eficaz e eficiente.

Com os resultados econômicos catastróficos e a crise política, a década de 1980 ficou marcada como a “década perdida” para os países latino-americanos. Era chegado o momento da reconstrução do Estado na América Latina e isso exigia pensar a respeito do sistema político e produtivo do Estado e da sociedade civil, bem como refletir sobre as tendências para o novo século e sobre a redefinição das formas de intervenção econômica e social (Bresser Pereira, 1998).

Diferentemente da crise fiscal dos anos 1930, a crise dos anos 1980 foi uma crise “estrutural do processo de desenvolvimento anterior” (Bresser Pereira, 1998, p. 4), que se relacionou com a dinâmica do desenvolvimento econômico instaurado após a década de 1930 e estendido até os anos 1970.

O próprio Estado para desenvolver-se crescera excessivamente, se endividando e convertendo-se em um estado social burocrático “à medida que tentava promover o bem estar social e o desenvolvimento econômico” (Bresser Pereira, 1998b, p. 521). Social porque buscava garantir os direitos sociais e o desenvolvimento econômico e burocrático porque fazia contratação direta de funcionários públicos (Bresser Pereira, 1998 a,b).

O Estado ao ampliar sua estrutura revelou-se ineficiente, pois o tipo de administração tornou-se obsoleto. O Estado social burocrático nos países em desenvolvimento assumiu o desenvolvimentismo (Bresser, 1998b).

Assim sendo, as reformas instituídas nos países da América Latina tendiam à condução de transformações ao longo dos anos 1980 e 1990 o que fez surgir instituições

políticas e administrativas que impactaram a governabilidade dos Estados latino-americanos, uma vez que os tornaram mais governáveis, mais eficientes e eficazes na condução das políticas públicas (Ramírez, 2009).

A partir de 1989, o Consenso de Washington induziu a inserção das políticas neoliberais, visando reestruturações e ajustes, sobretudo nos países latino-americanos, unindo a política do Banco Mundial, explicitada no documento Governança e Desenvolvimento, (Governance and Development, 1992) nas áreas de gestão do setor público, prestação de contas, e em relação ao quadro jurídico para o desenvolvimento, informação e transparência. Os países foram então pressionados a adotar um conjunto de medidas para equacionar os problemas fiscais e impulsionar o desenvolvimento, especialmente na área econômica.

Se inicialmente pensou-se em um Estado neoliberal-conservador, com medidas para restaurar o equilíbrio fiscal e a balança de pagamentos dos países, a redução do Estado e ascensão do mercado, pouco tempo depois se verificou que a solução não estava no desmantelamento do aparelho estatal, mas na reconstrução de um Estado que assegurasse a governabilidade, fosse forte e capaz de competir no cenário internacional (CLAD, 1998).

Isto se deu pelo fato de que não se tratava apenas de uma crise fiscal, mas também de uma crise relacionada à maneira de intervenção do Estado, aliada à crise burocrática (Bresser Pereira, 1998). Para Lustosa da Costa (2010, p. 215a), a crise do Estado além de ser uma crise fiscal foi ainda “uma crise de regulação, crise de governabilidade e uma crise de democracia”.

Os Estados latino-americanos compartilhavam algumas características como a fragmentação e desigualdade social, um sistema político clientelista e uma administração pública patrimonialista com mecanismos de corrupção bem arraigados (Ramírez, 2009; Bresser Pereira, 1998a,b, CLAD, 1998), o que dificultou e dificulta a implementação de reformas administrativas. Nesse contexto, as reformas influenciadas pela NGP foram realizadas sob a recomendação do Consenso de Washington.

É importante destacar que a NGP estava desenhada para um “modelo clássico de administração pública, tipo weberiano” (Ramírez, 2009, p. 137), no entanto, a configuração do aparelho estatal, segundo a concepção weberiana, encontrava-se incompleta, e uma das limitações era a não profissionalização do serviço público, pelo resquício do patrimonialismo, clientelismo, mandonismo, personalismo e formalismo (Lustosa da Costa, 2008; Bresser Pereira, 2001, 1998a, 1996, CLAD, 1998).

Para Bresser Pereira (2001; 1998a, 1998b) e para o Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) (1998) a reforma do Estado sob os preceitos

da NGP necessitava completar o processo da estrutura weberiana, ao mesmo tempo que precisava “modificar o paradigma organizacional presente no modelo weberiano, dado que ele não consegue mais responder aos dilemas da administração pública contemporânea” (CLAD, 1998, p. 31).

Outro componente fundamental, segundo Ramirez (2009) Bresser Pereira (2001) e Fleury (1999), foi o envolvimento das instituições internacionais, Banco Mundial, FMI e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que se tornaram responsáveis pela indução das medidas concebidas no âmbito do Consenso de Washington, muitas vezes condicionando à renegociação da dívida dos países latino-americanos, mediante adesão às reformas “recomendadas” pelo Consenso de Washington.

As reformas da gestão pública de primeira geração consistiram no ajuste fiscal e na liberação do comércio, ou seja, sua inserção na economia globalizada, além da descentralização que transferia responsabilidades aos governos locais; privatização, que permitiu o provimento de parte dos serviços públicos pela iniciativa privada; desregulação, eliminando estruturas que exerciam função reguladora das atividades econômicas; e terceirização (Ramírez, 2009; Bresser Pereira, 2001 e 1996; Fleury, 1999).

No entanto, tais reformas se mostraram incapazes de criar as condições necessárias ao desenvolvimento econômico e social, tampouco foram eficazes na redução das desigualdades sociais, o que demandou outro conjunto de reformas denominadas de segunda geração (Ramírez, 2009; Fleury, 1999; CLAD, 1998), pois a crise não era exclusivamente fiscal e as medidas de primeira geração estavam focadas no saneamento dos déficits fiscais dos Estados.

As reformas de segunda geração tinham como proposta a melhoria da governabilidade e referiam-se à redução e fortalecimento institucional por meio da reforma do serviço público (Ramírez, 2009; Bresser Pereira, 2001 e 1996; Fleury, 1999), que teve como finalidade frear a “corrupção, garantir os contratos, regular a produção e preservar a competência entre os agentes econômicos, criar mecanismos de proteção dos consumidores, reduzir a vulnerabilidade das economias frente ao capital especulativo” (Fleury, 1999, p. 61) visando à eficácia do setor público, à eficiência na provisão de serviços e melhora na equidade sobretudo na saúde e educação, além da criação de um ambiente propício para o desenvolvimento do setor privado (Ramírez, 2009).

Na percepção do CLAD, as reformas realizadas sob os preceitos da NGP iriam se refletir diretamente no papel do Estado, sobretudo no âmbito econômico e social, pois a atuação do Estado deve estar voltada para:

A área social, assegurando a universalidade dos serviços de saúde e educação, e para a criação de instrumentos que ajudem a promover o desenvolvimento econômico, garantindo as condições macroeconômicas favoráveis ao investimento privado e o aumento da competitividade sistêmica do país, através de políticas fortes nos setores de ciência e tecnologia e comércio exterior (CLAD, 1998, p. 28).

As reformas remeteram à ideia de que a democratização dos países latino-americanos deveria estimular um processo democratizante por meio da descentralização do poder político, maior poder decisório em nível local, diluindo os conflitos políticos e buscando soluções no âmbito local (Fleury, 1999), além de democratizar o Estado e redefinir as relações entre a sociedade e o Estado, com a finalidade de envolvê-la – a sociedade - nas decisões relativas às políticas públicas e à ordem igualitária (Lustosa da Costa, 2009; CLAD, 1998).

Não obstante as propostas do CLAD fossem voltadas para amenizar ou mesmo solucionar as crises políticas e econômicas nos países latino-americanos, observa-se que cada país possui suas particularidades políticas, econômicas, sociais e culturais, de maneira que os resultados, embora semelhantes em alguns países, são distintos em outros.

No que se refere à América Latina, a presente abordagem irá se restringir ao Brasil, no intuito de compreender a crise do Estado brasileiro e as várias tentativas de reforma da administração pública, com a finalidade de contextualizar o momento em que a governança tem espaço no âmbito das relações Estado-Sociedade.

Para tanto, utilizamos o quadro 4 para distinguir os modelos de Estados encontrados para os países e para a administração pública ocidental, em contraponto ao Brasil, visando à reconstrução de uma abordagem histórica que será suporte para os capítulos posteriores referentes às análises empreendidas no âmbito do turismo e da governança turística.

Destacamos que após o Estado absoluto, caracterizado pelas monarquias patrimonialistas em que não havia divisão do patrimônio público e privado, no século XIX o Estado adquiriu característica liberal e a administração pública tornou-se burocrática. O Estado liberal “estabeleceu o império da lei ou o estado-de-direito, e assegurou a concorrência entre as empresas, mas permaneceu oligárquico na medida em que os pobres e as mulheres não votavam” (Bresser Pereira, 2001b, p. 9). A administração pública burocrática baseou-se na reforma do serviço público, destacando-se o profissionalismo além da formalidade e da impessoalidade (Lustosa da Costa, 2010; Secchi, 2009; Bresser Pereira, 2001;).

Modelos de Estado			Administração Pública
Países Ocidentais (1)	Brasil (2)	Características	Características
Estado Liberal	Estado Liberal Até 1930	Estado mínimo Oligarquias (1 e 2)	Burocrática racional-legal (1) Burocrática com traços patrimonialista e clientelista (2)
Estado democrático Ou liberal democrático	Estado Nacional Popular 1930 - 1950	Estado gerencia metade da riqueza gerada pela sociedade; gasto público com fins sociais e em atividades de titularidade pública (1) Estado benfeitor Industrialização em substituição as importações Brasil: criação e aprimoramento do sistema de proteção social Estado responsável pelo acesso das classes populares à educação (2)	Burocrática (1) Burocrática com traços patrimonialista e clientelista (2)
Estado do Bem Estar	Estado Desenvolvimentista 1950 - 1980	Promoção do crescimento econômico com vistas a assegurar melhores níveis de bem estar para toda população (1) Estado intervencionista com foco no crescimento econômico Brasil: consolidação do seu sistema de Proteção social. Reforma tributária, reorganização do sistema bancário, reestruturação do ensino universitário e realização de ampla reforma administrativa. Crise estrutural (2)	Burocrática (1) Burocrática com traços patrimonialista e clientelista (2)
Crise do modelo	Liberal- Democrático Liberal-Social (cenário político e econômico: tendência ao neodesenvolvimentismo; cenário social: tendência ao estado do bem-estar).	Crise fiscal: gasto fiscal muito alto para sustentar todas as políticas; questionamento da eficácia das organizações públicas; aumento ilimitado das demandas dos cidadãos; problemas de coordenação entre as ofertas públicas (1) Aprimoramento da democracia; Construção de um estado social e da universalização dos direitos sociais (educação, saúde, trabalho, moradia) (2)	Nova Gestão Pública – fase 1 (privatização; ajuste fiscal; liberação do comércio) e fase 2 (redução e fortalecimento do aparato estatal e reforma do serviço público) (1 e 2)

Quadro 4 - Modelos de Estado e Administração Pública nos Países Ocidentais e Brasil

Fonte: Elaboração própria a partir de Oliver (2009); Secchi (2009); Lustosa da Costa (2008); Bresser Pereira (2001; 1996); Vallès (2000); Fleury (1999) e CLAD (1998).

O quadro 4 sumariza as diferenças em termos de modelos de Estado nos países ocidentais e no Brasil. Nos países ocidentais, a trajetória amplia-se do modelo liberal que se tornou democrático, para o liberal-democrático, aceitando-se “uma intervenção popular na condução dos assuntos coletivos: o estado liberal se democratiza” (Vallès, 2000, p. 121). Posteriormente, evoluiu-se para o modelo do estado do bem-estar social que “tem como

objetivo promover o crescimento econômico e assegurar maiores níveis de bem-estar para toda a população: o estado liberal se ‘socializa’” (p. 121.) conservando as liberdades civis e o montante gasto com fins sociais, 40 a 60% do PIB (Vallés, 2000).

O Estado brasileiro transitou do modelo liberal para o nacional popular em que foi o benfeitor e promoveu a industrialização do país em substituição às importações, tentando incluir em sua agenda a proteção social dos cidadãos, bem como prover educação para as classes populares (Lustosa da Costa, 2010; Bresser Pereira, 1998b; CLAD, 1998). No desenvolvimentismo, o Estado foi marcadamente intervencionista com foco no crescimento econômico, consolidando seu sistema de proteção social.

A administração pública para todos, países ocidentais e países latino-americanos, segue como burocrática, contudo, no Brasil é fortemente marcada por traços patrimonialistas e clientelistas.

Relativamente ao momento denominado “A crise do modelo” destacamos alguns elementos que contribuíram para a tensão que fragilizou o Estado do bem-estar social, quais sejam: o Estado tornou-se excessivamente grande e complexo em função da diversidade e singularidade social, fazendo com que sua capacidade para atender a todas as demandas fosse limitada, impedindo-o de reagir de maneira a resolver as questões demandadas; a centralização do poder político estatal também se tornou uma limitação; e a complexidade do tecido social com mais instituições, mais serviços, mais agências, dificultou a coordenação de todos os componentes, resultando na fragilização da ação tradicional do Estado. Assim, os cidadãos passaram a decidir diretamente sobre os interesses comuns, dando lugar à democracia participativa em contraste à democracia representativa (Vallés, 2000).

Em contraponto, no Brasil, tentava-se estruturar um Estado o mais próximo possível do Estado do Bem-Estar Social, por meio do aprimoramento da democracia, pela universalização dos direitos sociais como a educação, a saúde, o trabalho e a moradia. Na administração pública, contudo, predominava em ambos, a nova gestão pública.

Por fim, as transformações no papel do Estado, nos países ocidentais, inclusive na América Latina, tiveram como elementos de pressão a crise financeira do Estado, a insuficiência do Estado bem como a mudança deslocamento/transferência ideológica relativa ao mercado, a globalização, a emergência da nova gestão pública, as mudanças sociais, o aumento da complexidade e as novas fontes de governança (Pierre & Peters, 2000).

2.1.3. Governança: abordagem de um conceito ainda não definido

Etimologicamente a palavra governança tem origem no termo grego “kubernân” e foi utilizada metaforicamente por Platão ao referir-se ao fato de governar os homens, influenciando a origem no latim medieval do verbo “gubernare” (Kjaer, 2004). Atualmente, governança é utilizada em vários idiomas para denominar governo e governança).

Seu uso foi registrado no francês antigo (Cerrilo & Martinez, 2005), por meio da palavra *gouvernance*, utilizada para aludir à “arte ou ao modo de governar”. No século XVI passou a ser usada no idioma inglês, referindo-se à ação ou o modo de governar. No português, a palavra governança é utilizada de maneira semelhante ao uso no francês, para aludir às esferas político-administrativas.

Na metade do século XIV um artista italiano de nome Lorenzetti pintou seu famoso afresco, ilustrando o contraste entre a boa e má governança, em que a boa governança foi retratada em um local de cidadãos livres e felizes, enquanto a má foi representada por um tirano sentado no trono e a justiça amarrada ao chão (Kjaer, 2004).

A projeção da ideia de governança no contexto internacional mais recente foi impulsionada pelo relatório “Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth” do Banco Mundial (1989), que se referiu à governança como um mecanismo para enfrentar a corrupção, o nepotismo e as políticas ineficientes e inadequadas, que foram considerados entraves para o desenvolvimento em determinados países africanos.

Em decorrência, a governança foi utilizada como argumento principal para o controle da corrupção e, conseqüentemente, para o desenvolvimento econômico e para a redução da pobreza nesses países (World Bank, 1989). Para o Banco Mundial governança é entendida como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento” (World Bank, 1992, p. 1).

Além do Relatório do Banco Mundial, contribuíram para a visibilidade do termo governança uma edição específica sobre governança do *International Journal of Social Sciences* (UNESCO, 1998), e ainda os economistas e cientistas políticos anglo-saxões, bem como o Banco Mundial (Mayntz, 1998) e o FMI ao designarem “a arte ou o modo de governar” (UE, 2014, p.01), de maneira a promover um modo de gestão da governança

fundamentada na participação da sociedade civil¹⁶, em todos os níveis (internacional, nacional, regional, e local).

Assim sendo, tornou-se um conceito amplo, abrigando várias abordagens como a governança e intervenção do Estado (Velasco González, 2013; Hall, 2000), redes políticas (Rhodes, 2012, 1997; Blanco, Lowndes & Pratchett, 2011; Mayntz, 1998), gestão pública (Klijn, 2012, Peters & Pierre, 1998), coordenação de setores da economia (Mayntz, 2007), competição entre diferentes níveis geográficos (Buhalis, 2000), geografia cultural (Kjaer, 2004), parceria público-privada (Graci, 2013), governança corporativa (Ashley, 2011), boa governança (World Bank, 1992), governança global (Rosenau, 1992) e a democratização no Terceiro Mundo (Hyden, 2006).

Além da conceituação oriunda das organizações como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), nos anos 1990, Kooiman, (1993) conceituou governança como os padrões que emergem das atividades relativas ao processo de governo, empreendidas pelos atores sociais, políticos e administrativos. Isto é, todas as atividades dos atores sociais, políticos e administrativos, entendidos como esforços intencionais para orientar, dirigir, controlar ou gerir setores ou facetas da sociedade, em que os atores públicos e privados agem em conjunto, interagindo entre si para melhor eficácia da gestão (Eagles, 2008). Sendo os aspectos interativos dessas formas de atuação em conjunto, relevantes para o processo.

Rhodes (1997), por sua vez, apresentou um conceito de governança entendida como a auto-organização de redes inter-organizacionais, caracterizadas pela interdependência, troca de recursos em que o Estado mantém autonomia em relação às regras do jogo.

Para Mayntz (1998), o termo governança é usado, primeiro, para indicar um novo estilo de governo, que é distinto do modelo de controle hierárquico e caracterizado por um modo mais cooperativo, bem como pela interação entre Estado e os atores não estatais que participam em redes mistas público-privadas. Em segundo, para aludir às formas de coordenação, diferentes de hierarquia e mercado, abrangendo todas as formas de coordenação social, relacionando-as a redes.

¹⁶ Sociedade civil se refere à arena de ação coletiva em torno de interesses comuns, propósitos e valores. Em teoria, suas formas institucionais são distintas daquelas do estado, família e mercado, embora na prática, as fronteiras entre estado, sociedade civil, família e mercado são muitas vezes complexas, indefinidas e negociadas. Sociedade Civil abraça uma diversidade de espaços, atores e formas institucionais, variando em seu grau de formalidade, autonomia e poder. Sociedades civis são frequentemente povoadas por organizações como instituições de caridade, organizações não governamentais, grupos comunitários, organizações de mulheres, movimentos de base religiosa, associações profissionais, sindicatos, grupos de autoajuda, movimentos sociais, associações empresariais e grupos de coalizão e de defesa (Centre for Civil Society London School of Economics, 2014).

Nesse sentido, a governança moderna¹⁷ significa uma forma de governar mais cooperativa, diferente do antigo modelo hierárquico, no qual as autoridades estatais exerciam um poder soberano sobre os grupos de cidadãos que constituíam a sociedade civil (Mayntz, 1998). As instituições estatais e não estatais, os atores públicos e privados, participam e cooperam na formulação e aplicação de políticas públicas (Mayntz, 2001).

A governança é, também, o exercício da autoridade política, econômica e administrativa para gerir assuntos da nação, abrangendo mecanismos complexos, processos, relações e instituições, através dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercem os seus direitos e obrigações e mediam suas diferenças (PNUD, 1997).

Envolve ainda o sentido de direção da sociedade, as atividades para realizar os objetivos as formas de se organizar, e o modo pelo qual distribuem os custos e benefícios a partir da deliberação conjunta (interação, interdependência, co-produção, corresponsabilidade, co-governo), ou seja, entre o governo e as organizações privadas e sociais. Corresponde ainda a sociedades estruturalmente interdependentes, em que os atores públicos, privados e sociais atuam em conjunto, em função de assuntos de interesse particular e coletivo, ao reconhecerem que possuem recursos limitados para atuarem isoladamente (Aguilar, 2010).

Os conceitos de governança indicam uma mudança nos modos tradicionais de governar que consideravam, basicamente, os governantes em uma relação unidirecional com a sociedade, passando para uma interlocução que necessita da cooperação e interação entre atores sociais públicos e privados (Koiman, 2005).

Assim sendo, a governança refere-se a “novas formas de decisão coletiva a partir da confluência de diferentes relações entre cidadãos e atores públicos e privados com o objetivo de conseguir capacidades de governo frente a problemas comuns” (Borja, Sánchez, Sisternas & Subirats, 2014, p. 6), gerindo o território por meio “[...] das relações de poder necessárias para dirigir, no tempo e no espaço, a coerência das múltiplas finalidades, decisões e ações” (Becker, 1991, p. 178).

A governança representa uma realidade nova e diferente se comparada aos sistemas tradicionais de governo. O Estado experimentou transformações em seu papel, entretanto, não significa o seu fim, apenas sua adaptação à complexidade do tecido social (Pierre & Peters, 2000), pois continua a exercer um papel relevante e estratégico na governança ao deter o direito de intervir em defesa dos interesses coletivos e quando os atores em rede não chegarem a um acordo (Cerrilo & Martínez, 2005). Contudo, a essência da governança está

¹⁷ Mayntz (2001) utiliza governança moderna para distinguir do significado que foi atribuído ao termo, no passado, que foi entendido simplesmente como governar.

nos mecanismos de governo que não repousam sobre o recurso da autoridade e sanções do governo (Stoker, 1998).

Se inicialmente o termo governança foi associado a governo e ao exercício do poder pelas lideranças, o significado atual do termo tem sido atribuído, sobretudo a partir da década de 1980. Embora não exista o consenso sobre uma definição de governança, há algumas convergências em torno de certas características (Quadro 5) relacionadas ao conceito que envolve participação e partilha de poder, integração multinível, diversidade e descentralização, deliberação, flexibilidade e reversibilidade, experimentação e conhecimento, criação, autonomia e autoridade, redes e interdependência, cooperação e interação.

Elementos	Características
Participação e de partilha de poder	Formulação de políticas não é considerada como o único domínio dos reguladores, mas as partes interessadas públicas e privadas de diferentes níveis devem participar do processo político como parte da parceria público-privada.
Integração multi-nível	A coordenação entre os diferentes níveis de governo precisa ocorrer tanto na horizontal como na vertical e deve envolver os atores privados.
Diversidade e descentralização	Em vez de uma abordagem legislativa ou norma regulamentar, uma variada gama de abordagens coordenadas é incentivada.
Deliberação	Maior deliberação entre atores públicos e privados é incentivada, de modo a melhorar a legitimação democrática do processo de formulação de políticas.
Flexibilidade e reversibilidade	A adoção de medidas depende muitas vezes de diretrizes flexíveis e padrões abertos que são implementados de forma voluntária e podem ser revistos conforme as mudanças das circunstâncias políticas.
Experimentação e conhecimento criação	Maior incentivo à experimentação local em medidas de governação, bem como a criação de conhecimento e o compartilhamento em conexão com o acompanhamento multilateral, o benchmarking e a troca de resultados e melhores práticas.
Autonomia e autoridade	Grau significativo de autonomia em relação Estado que é percebido e atua como um ator capaz de utilizar novas ferramentas e técnicas para orientar e guiar. A governança reconhece a capacidade fazer coisas que independentemente do poder do governo para comandar ou usar sua autoridade.
Redes e interdependência	Organização e atuação dos atores estatais e não estatais em redes decisórias mistas. Interdependência de recursos entre organizações.
Cooperação e interação	A cooperação entre os atores da rede é necessária para o processo de tomada de decisão. Interações contínuas entre os membros da rede, causadas pela necessidade de trocar recursos e negociar objetivos compartilhados. Interações enraizadas na confiança e reguladas pelas normas que são negociadas e acordadas pelos participantes da rede.

Quadro 5 - Características da governança.

Fonte: Adaptado de Velasco González, 2013; Hall, 2011b; Aguilar, 2010; Dredge & Pforr, 2008; Rhodes, 2005, Stoker, 1998.

A primeira dimensão alude ao estilo e aos instrumentos utilizados no governo. Os mecanismos do governo são pautados no princípio da soberania do Estado que inclui os instrumentos de comando e controle pelo governo central, que assume o controle de cima para baixo (*top-down*), bem como a capacidade de definir, implementar e avaliar os objetivos da política (Hysin, 2009), enquanto a visão é adotada do ponto de vista do legislador, (Mayntz, 1998).

Os incentivos como impostos, concessões e subsídios são projetados com a finalidade de intervir no comportamento do mercado e orientar a sociedade (Aguilar, 2010a).

Nesse sentido, a nova gestão pública adotou a descentralização, privatização e terceirização (Velasco González, 2013; Pierre & Peters, 2000), em que o Estado fornece as diretrizes (*steering*) gerais da política enquanto o mercado presta os serviços (*rowing*), com base nas normas estabelecidas (Bevir, 2009; Kjaer, 2004), delegando, em um processo gradual, as funções públicas, aumentando a autonomia da sociedade, gerando a necessidade do uso de novos instrumentos de informação e acordos sociais voluntários (Hysing, 2009).

A dimensão relativa aos atores públicos e privados varia desde a atuação hierárquica do Estado até a autonomia dos atores sociais. Quando as estruturas de governo estão organizadas hierarquicamente mantém-se o modelo *top-down* de intervenção na sociedade, os atores privados têm seus papéis definidos por meio da participação em eleições e através de acordos público-privados institucionalizados pelo governo (Hysing, 2009).

No modelo em que a participação da sociedade aumenta, destacam-se a colaboração, deliberação e interação entre atores público e privado (organizações, empresas e pesquisadores), que são mais fortemente integrados aos processos políticos. (Hysing, 2009).

O limite entre a esfera pública e privada é menos preciso (Mayntz, 1998; Rhodes 1997; Stoker 1998) e as redes baseadas na interdependência de recursos e confiança (Velasco González, 2013) passaram a caracterizar as relações entre tais atores, evoluindo para o autogoverno, em que o “Estado não participa diretamente” (Mayntz, 1998, p. 4). Entretanto, os atores estatais ocupam lugar de destaque ao agirem como facilitadores e mediadores na política de redes (Sorensen, 2006; Mayntz, 2001, 1998).

A dimensão referida como níveis de governo sinaliza o percurso de um Estado, cujo governo nacional é *locus* da autoridade central para um governo compartilhado pela e com a sociedade civil. O Estado pode delegar e transferir, por meio da descentralização, as decisões para outros níveis de governo, em geral, mais próximos da sociedade civil receptoras das ações públicas, bem como atuar como facilitador e como membro da governança multinível,

em que os atores e instituições, em diferentes níveis políticos, operam de forma autônoma ao Estado e têm a capacidade de aperfeiçoar a formulação de políticas em nível nacional (Bache & Flinders, 2004).

Contudo e conforme Aguilar (2010) e Myantz (2001), para que a governança (nova, moderna) seja possível é necessário que:

1. A sociedade civil esteja funcionalmente diferenciada em subsistemas, em que organizações especializadas levem a cabo as funções econômicas e sociais importantes como a produção, o ensino e o cuidado com a saúde;
2. A sociedade civil esteja bem organizada com atores corporativos, organizações produtivas e de serviços, bem como as associações de voluntários, representando diferentes interesses funcionais e socioeconômicos¹⁸, e gozando de autonomia e habilidade para negociar com os interesses opostos e com as autoridades do Estado; e
3. Exista um sentido de identificação e responsabilidade com a coletividade, isto é uma identidade comum cuja base deve ser a integração social e cultural.

A governança (nova, moderna) não poderá existir se os atores sociais não forem eficientes em sua própria área de atuação e não cooperarem na formulação das políticas pública que visem aos anseios coletivos ao invés de lutar entre si (Mayntz, 2001), bem como se inexistirem ou funcionarem precariamente as “instituições que reconhecem e garantem a existência dos mercados e da sociedade civil” (Aguilar, 2010b, p. 47).

No turismo, a reflexão em torno do conceito e aplicação do termo governança tem sido utilizada nos estudos de Eagles, Romagosa, Buteau-Duitschaever, Havitz, Glover & McCutcheon (2013), Velasco González (2013), Hultman & Hall (2012), Bramwell & Lane (2011), Hall (2011a,b), Zahra (2011), Beaumont & Dredge (2010), Buteau-Duitschaever, McCutcheon, Eagles, Havitz & Glover (2010), Ruhanen, Scott, Ritchie & Tkaczynski (2010), D'Angella, Carlo & Sainaghi (2010), Eagles, (2009), Cooper, Scott & Baggio (2009), Yüksel, Bramwell & Yüksel (2005), Göymen (2000), Trousdale (1999), que buscam o suporte teórico metodológico na ciência política. Dessa forma, alguns conceitos são empregados para analisar

¹⁸ Organizações como sindicatos, associações empresariais, organizações de provedores de cuidado com a saúde, de institutos científicos ou de investigação científica e organizações que representem os interesses dos consumidores ou valores ecológicos (Mayntz, 2001, p. 3).

e pautar a investigação relacionada à forma, processos e mecanismos de governo em contextos descentralizados, participativos que envolvem a tomada de decisão política.

2.1.4. A Política de Turismo: conceitos, instrumentos e o papel do Estado

O turismo como atividade econômica gera inúmeros efeitos multiplicadores diretos e indiretos (Goeldner & Ritchie, 2011; Beni, 1998, Inskip, 1991). Entretanto, o turismo é, além 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 turistas¹⁹, 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 & Ritchie, 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

¹⁹ Para mais detalhes dos componentes do turismo e da gestão turística ver Goeldner & Ritchie (2011).

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 tida 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, Ritchie, 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);
- 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 & Ritchie, 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).

Salientamos 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 6).

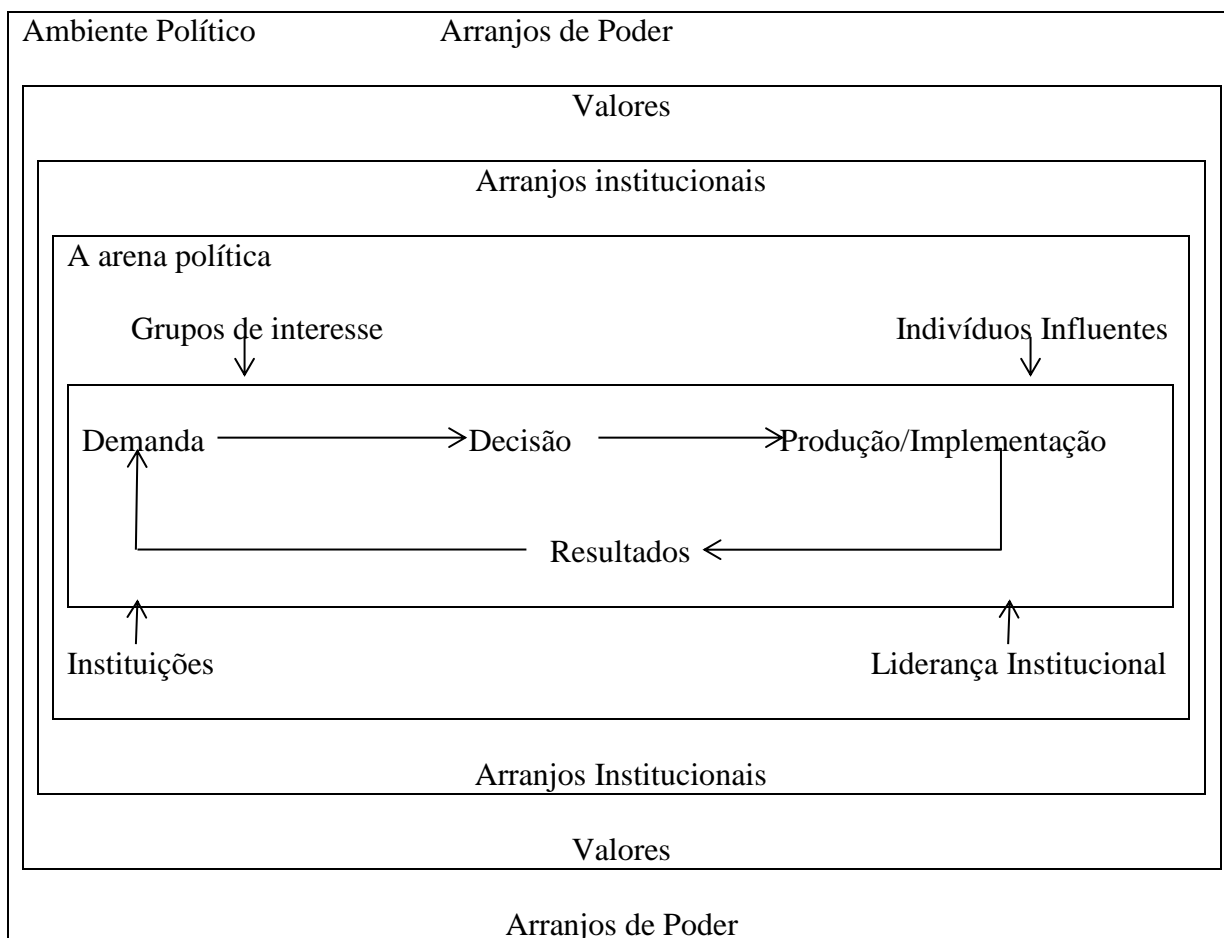


Figura 6 - Os elementos do processo de concepção da política de turismo.
 Fonte: Hall, 2011b.

Pela observação da figura 6, 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.

A elaboração e promulgação da política turística não são suficientes para que seja implementada. É necessária a articulação dos seus objetivos e prioridades a partir dos instrumentos constituintes da política (Quadro 7).

Instrumentos	Descritivo	Caráter
Organizativos	Estruturas político-administrativas tradicionais: são as organizações públicas com competências em turismo dentro do seu espaço territorial - Ministério no quadro administrativo federal, Secretarias, Superintendência ou equivalente no âmbito administrativo da unidade federativa, bem como a secretaria ou equivalente no município.	Vinculante para a administração
	Estruturas executivas: Caracterizam-se por organizações que apresentam algum tipo de dependência orgânica, funcional ou financeira em relação às estruturas tradicionais. Podem ser públicas e autônomas, semi públicas ou privadas desde que reconhecidas pelo governo como o órgão competente e responsável por algum âmbito da política turística cuja função seja apoiar as decisões da política por meio de instrumentos mais dinâmicos. São exemplos dessas estruturas os órgãos de promoção e outros como aqueles que se dedicam à qualidade dos produtos turísticos e serviços turísticos e encarregados de desenvolver tecnologias de informação e comunicação (TIC).	
	Estruturas de cooperação e público-privadas: relacionam-se ao papel assumido pelo Estado em que o governo atua como coordenador, facilitador e harmonizador, num contexto em que a cooperação e colaboração são características comuns. Essas estruturas podem ser estritamente públicas ou congregam agentes públicos, privados e institucionais. Os órgãos de cooperação públicos se transformam em espaço de colaboração para agentes públicos de diferentes campos (exemplo: Comissões Interministeriais) ou tornam-se um espaço de trabalho para vários órgãos com responsabilidades no turismo, sejam do governo central ou de outros níveis territoriais. Os órgãos de cooperação público-privada são organizações formais e independentes que assumem responsabilidades que foram, tradicionalmente, dos atores públicos. Podem apresentar o formato de Conselho de Turismo, <i>Convention Visitors & Bureau</i> ou outro, em função dos objetivos de desenvolver o turismo em dado destino ou uma tipologia ou área específica do turismo.	
Programáticos	Planos e programas: O plano pode ser tido como “o conjunto ordenado de ações e programas que contem o projeto político [...]” (Velasco González, 2011, p. 956). Um plano compreende o território sobre o qual incidirá e provocará mudanças em função dos objetivos, instrumentos e dotação dos recursos necessários para seu cumprimento durante sua vigência. Um programa, em geral, tem origem nos objetivos setoriais de um plano em que cada um origina um programa a ser implementado no médio prazo (Petrocchi, 2002)	Programático
Comunicação	Refere-se à acumulação e registro do conhecimento de forma sistematizada, visando informar um setor específico e dotá-lo de informações que possam ser úteis no planejamento e gestão do turismo.	Voluntário e de difusão de valores
Normativos	Os instrumentos normativos constituem-se das normas legais de caráter vinculante e de aplicação direta que tenham como fim a ordenação de um subsetor ou a regulação dos componentes da atividade turística.	Vinculante
Fomento	Os instrumentos financeiros de fomento são instituídos com a finalidade de incentivar e estimular a totalidade da iniciativa privada que constitui o setor (crédito turístico), um subsetor turístico (crédito hoteleiro) ou determinado segmento (ecoturismo). No Brasil, o fomento ao turismo relaciona-se aos fundos constitucionais regionais que disponibilizam crédito em função das atividades econômicas que são prioridades do governo e de acordo com a necessidade de cada macrorregião. Os instrumentos financeiros devem considerar os objetivos do plano ou programa, tendo em vista atingir as metas estabelecidas.	Fomento

Quadro 7 – Instrumentos organizativos da política turística.

Fonte: Adaptado de Velasco González, 2013; 2011; Petrocchi, 2002.

O quadro 7 remete a uma reflexão acerca da conjugação dos instrumentos da política turística, no sentido de que a combinação dos instrumentos organizativos, normativos e de fomento é essencial, dadas a importância das estruturas, das regulamentações e normas e dos recursos para o desenvolvimento do setor. A combinação dos instrumentos pode aumentar o

potencial de intervenção no turismo, uma vez que possuem caráter obrigatório, orientativo, financeiro e voluntário, ainda que nem todos devam ser utilizados ao mesmo tempo (Velasco Gonzalez, 2011).

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 (Quadro 8).

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 (governo assegura)	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

Quadro 8 - Evolução das funções do governo no turismo.

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).

Salientamos que 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.

2.1.4.1. Governança²⁰ no Turismo: um percurso a ser melhor compreendido.....

No turismo, como em outras áreas, os conceitos de governança despertaram maior interesse dentre os pesquisadores na busca da melhoria do entendimento de como o Estado pode atuar como mediador dos problemas do turismo contemporâneo relacionados com as políticas sociais, econômicas, políticas e ambientais (Bramwell, 2011; Hall, 2011a, 2011b).

Assim, Ruhanen et al. (2010), em uma primeira análise, encontraram 72 dimensões relacionadas à definição de governança, porém algumas se referiam ao mesmo conceito, por isso os autores realizaram uma nova ronda, reduzindo-as a 40²¹. Desse total, 26 foram reconhecidas em estudos que se baseiam nas ciências políticas e na área de gestão empresarial. As dimensões mais citadas foram responsabilidade, transparência, envolvimento, estrutura, eficácia e poder, sendo identificados em uma frequência de ao menos dez estudos.

²⁰ Para analisar a governança no turismo recorreremos aos artigos publicados, principalmente nos periódicos científicos *Tourism Mangaement*, *Annals of Tourism Research*, *Tourism Review*, *Journal of Sustainable Tourism*, com reputação reconhecida na área do turismo. Dentre os artigos analisados o que foi escrito por Ruhanen et al. (2010) apresentou um quadro sinótico, pautado em uma ampla base de trabalhos sobre o tema.

²¹ Para conhecer as dimensões consultar Ruhanen, Scott, Ritchie & Tkaczynski. (2010). Governance: a review and synthesis of the literature.

Os trabalhos abordaram as dimensões incluídas sob a ótica do Banco Mundial (1992) que considera a visão estratégica, participação e orientação por consenso, estado de direito, transparência, capacidade de resposta, equidade e inclusão, eficácia e eficiência, prestação de contas, inteligência e informação e ética.

Bramwell e Lane (2011) analisaram a literatura acerca da governança do turismo e da sustentabilidade e encontraram duas abordagens para governança: a primeira considera os processos de governo e a segunda, alude a tendências nos papéis assumidos pelo Estado, após as reformas neoliberais (Bevir, 2009, Kajer, 2004). Na revisão da literatura realizada, Bramwell e Lane (2011) encontraram desigualdade de poder de comunidades locais na África, enquanto em Kangaroo Island, na Austrália, as agências que se concentram na proteção ambiental possuem menos influência na formulação de políticas públicas.

Nesse sentido, a governança não é sinônimo de governo (Ruhanen et al., 2010), mas sim, um “conceito relacionado com a ideia de governo” (Velasco González, 2013, p. 507), e diz respeito ao menor controle governamental e envolve múltiplos atores social (Ruhanen et al., 2010).

O conceito de governança passa pelo reconhecimento da mudança nas práticas políticas que envolvem a globalização, a articulação da sociedade em redes de atores, ao invés de relações hierárquicas ou de parcerias público-privadas, o reposicionamento do papel do Estado em relação à prestação dos serviços públicos e o aumento da fragmentação institucional (Kjaer, 2004; Pierre & Peters, 2000).

Ainda que não exista uma concordância em torno de uma definição de governança, há consenso que o conceito perpassa ideias relacionadas à mudança na forma de governar, o que implica um redimensionamento no comando e controle por parte do Estado, bem como na existência de novas estruturas, mecanismos e procedimentos de tomada de decisão que envolvem a participação democrática de atores que muitas vezes se organizam em redes (Hall, 2011b; Beritelli et al, 2007; Kooiman, 1993).

Os estudos sobre a governança no turismo devem considerar os interesses coletivos associados às ações da esfera pública (Bramwell & Lane, 2011), como também a constituição, composição e finalidades dos espaços de governança (Dredge & Whitford, 2011). A partir dessa colocação podemos reconhecer dois significados relativos à ideia de governança (Hall, 2011b) (Figura 7).

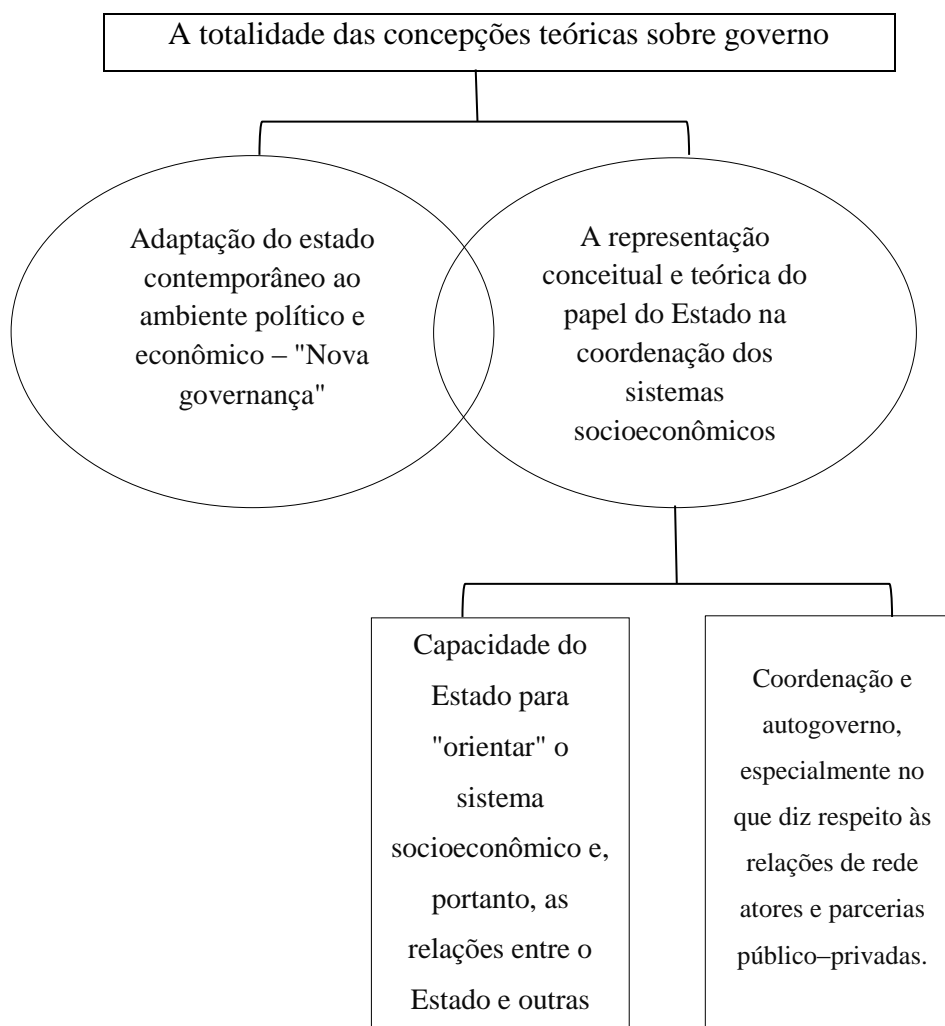


Figura 7 - Significados reconhecidos da governança.
 Fonte: Hall, 2011b.

Com base na figura 7 podemos afirmar que para Hall (2011b) a governança refere-se às adaptações do Estado contemporâneo ao ambiente político e econômico, em função de acontecimentos globais como a globalização, a crise financeira do Estado e a relação com os atores públicos e privados que participam da formulação das políticas públicas, assim como o aumento da complexidade social (Kjaer, 2004; Pierre & Peters, 2000).

As transformações exigem uma atuação do Estado no sentido de orientar mais que controlar os sistemas socioeconômicos e coordenar os processos decorrentes da interação das parcerias público-privadas e da atuação societal em rede.

O significado de governança apresentado por Hall (2011b) é corroborado por Atkinson (2003, p. 103) e citado por Bramwell e Lane (2011p, p. 412) ao entender que a “governança envolve processos em que determinada ordem social é alcançada, as metas são decididas, as políticas elaboradas e os serviços são prestados”.

Para melhor compreensão do termo e seu uso no turismo (Quadro 9) procedemos a uma revisão sistemática da literatura na qual foram encontrados conceitos de governança que se referem a um **processo inerente ao governo e à forma de governar** (Rhodes, 1997; Kickert, 1997 citado por Yüksel, Bramwell & Yüksel, 2005; Graham et. al, 2003), bem como aos **mecanismos e procedimentos organizativos de tomada de decisão** (Eagles, 2008; PNUD, 1997; Beaumont & Dredge; 2010). Esse trabalho permitiu buscar outros conceitos relacionados que possibilitaram melhor compreender as relações que permeiam o significado de governança.

Dessa forma, compreender o papel do Estado, como referido anteriormente, a atuação dos atores sociais organizados em rede, a ideia de coordenação, cooperação e colaboração, governança multinível e participação dos atores sociais são elementos que devem ser considerados ao se pensar a governança do turismo.

No quadro seguinte, apresentamos alguns conceitos de governança.

Autor (es)	Título do artigo	Conceito de Governança
Eagles, Romagosa, Buteau-Duitschaever, Havitz, Glover & McCutcheon (2013).	Good governance in protected areas: an evaluation of stakeholders' perceptions in British Columbia and Ontario Provincial Parks.	Governança é "o sistema de regras formais e informais que estabelece a interação e as diretrizes de cooperação entre os diferentes atores que intervêm no processo de tomada de decisões" (Rocha, 2006, 12 p.). Assim, a governança envolve o estado, mas transcende-o, porque envolve também empresas, organizações não governamentais (ONGs) e pessoas físicas. Governança abrange três esferas: política, econômica e administrativa. Governança política é o processo de tomada de decisão que determina a política. Governança econômica centra-se nos processos pelos quais as decisões econômicas são tomadas. Governança administrativa é o sistema que implementa a lei e a política. Todos os três estão interligados e dependentes uns dos outros (PNUD, 1997).
Hultman & Hall (2012).	Tourism place-making governance of locality in Sweden.	Em comparação aos tradicionais princípios de cima para baixo, a gestão de governança significa maior diversidade de poder na tomada de decisão e uma mudança de hierarquia para processos mais baseados em rede de troca e de negociação (Salskov-Iversen, Krause Hansen, & Bislev, 2000).
Hall (2011b)	Typology of governance and its implications for tourism policy analysis.	Governança é o ato de governar. Para Kooiman de (2003, p. 4) o conceito de governança inclui a "a totalidade das concepções teóricas sobre governar". Portanto, o conceito central na governança, em termos de políticas públicas, é a relação entre a intervenção do Estado (também designado por entidade pública) e autonomia social (autorregulação).
Zahra (2011).	Rethinking regional tourism governance: the principle of subsidiarity	Rosenau (2005) usa o termo governança para designar o mecanismo de comando de um sistema social e suas ações que se esforçam para garantir segurança, prosperidade, coerência, ordem e continuidade ao sistema. Tomado amplamente o conceito de governança não deve ser restrito aos sistemas nacionais e internacionais, mas deve ser usado em relação aos governos regionais, provinciais e locais, bem como outros sistemas sociais como educação, militares, empresas privadas e até mesmo o microcosmo da família. (p. 46)
Beaumont & Dredge (2010)	Local tourism governance: a comparison of three network approaches	O termo governança é cada vez mais popular para designar "todas as formas de relacionamentos organizacionais" (Edwards, 2002).
Buteau-Duitschaever, McCutcheon, Eagles, Havitz & Glover (2010).	Park visitors' perceptions of governance: a comparison between Ontario and British Columbia provincial parks management models.	Governança é um processo em que o governo e outras organizações sociais interagem e se relacionam com o público e como as decisões são tomadas (Graham et al., 2003). Governança é o processo de tomada de decisão e o processo pelo qual as decisões são implementadas ou não (PNUD, 1997). De acordo com o Eagles (2008), a governança refere-se "aos meios para atingir direção, controle e coordenação, que determinam a eficácia da gestão" (p. 39).
D'Angella, Carlo & Sainaghi (2010).	Archetypes of destination governance: a comparison of international destinations.	Governança de destino é definida como a criação e desenvolvimento de regras e mecanismos de algumas estratégias de negócios, envolvendo as partes interessadas no destino (Beritelli et al., 2007, p. de 96). Em particular, Kickert define governança como "padrões (mais ou menos) estáveis de relações sociais entre atores interdependentes, que se organizam em torno de problemas políticos e/ou programas de política" (Kickert, 1997, p. 6).

Autor (es)	Título do artigo	Conceito de Governança
Ruhanen, Scott, Ritchie & Tkaczynski (2010).	Governance: a review and synthesis of the literature	Beritelli et al. (2007, p. 96) argumentam que "o conceito de governança aplicada a destinos turísticos consiste na criação e desenvolvimento de regras e mecanismos para uma política, bem como estratégias de negócios, envolvendo todas as instituições e indivíduos"
Eagles (2009).	Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas.	A governança é um processo pelo qual as sociedades ou organizações tomam decisões importantes, determinam quem envolver nesse processo e como prestar contas (Graham et al., 2003, p. 1).
Cooper, Scott & Baggio (2009).	Network position and perceptions of destination stakeholder importance.	Governança é um conceito que se refere às relações entre várias partes interessadas e como eles interagem umas com as outras. Trata-se de como as partes interessadas determinam, executam e avaliam as suas regras de interação (Beritelli et al., 2007) Rhodes (1997, p.15) define governança como "auto-organização, redes interorganizacionais caracterizadas pela interdependência, troca de recursos, as regras do jogo e uma autonomia significativa do estado", e aqui a governança é particularmente associada a redes de políticas.
Yüksel, Bramwell & Yüksel (2005).	Centralized and decentralized Tourism governance in Turkey.	De acordo com Kickert, as redes de governança são "padrões (mais ou menos) estáveis de relações sociais entre atores interdependentes, que tomam forma em torno de problemas políticos e/ou programas de política" (1997, p. 6).
Göymen (2000).	Tourism and governance in Turkey.	Kooiman define governança como as "atividades de atores sociais, políticos e administrativos que podem ser vistos como os esforços intencionais para orientar, dirigir, controlar ou gerenciar (setores ou facetas de sociedades)" (1993, p. 2)
Trousdale (1999).	Governance in context Boracay Island, Philippines.	Governança é definida como a capacidade de coordenar a agregação de interesses divergentes para promover políticas, projetos e programas com credibilidade e que representam o interesse público. O envolvimento do público, o desenvolvimento institucional, a transparência dos procedimentos decisórios, o interesse na representação, resolução de conflitos, limites de autoridade, liderança e responsabilidade são todas questões de governança (Frischtak, 1994).

Quadro 9 - Conceitos de governança utilizados em estudos do turismo.

Fonte: Elaboração própria, 2014.

No turismo, os processos de governança são suscetíveis de envolver vários mecanismos para governar, "dirigir", regulamentar e mobilizar ações, tais como instituições e o estabelecimento de regras para a tomada de decisão. (Bramwell & Lane, 2011, p. 412). A abordagem de Bramwell e Lane (2011) acerca da governança no turismo é mais ampla e foca-se nos mecanismos relativos à tomada de decisão.

Entretanto, para Velasco González, (2013, p. 508), a “governança do turismo ou a governança turística seria uma nova forma de liderar os processos de inovação, fortalecimento e mudança das dinâmicas turísticas em um espaço determinado, incorporando os atores públicos e privados com a intenção de tomar decisões coletivas”. Reconhece as novas maneiras de liderar os processos e as dinâmicas entre atores públicos e privados relativos à tomada de decisões coletivas em determinado território. Para essa autora os elementos chaves da governança relacionam-se à/ao (Quadro 10):

1. Ideia relacionada ao governo como um processo social e para além dos atores governamentais;
2. Distinção dos processos de governança turística dos processos de cooperação com o setor privado para o desenvolvimento turístico;
3. Tomada de decisão sem se submeter aos princípios de hierarquia e mercado;
4. Aumento do grau de cooperação e aprofundamento das relações de interação entre os atores, no sentido de superarem os desafios que supõem aumentar a competitividade do destino em um entorno cujo respeito aos princípios de desenvolvimento sustentável se tornaram fundamentais;
5. Ponto de partida é uma estrutura institucional pública que possa exercer uma função de autoridade, considerando-se que se trata de gerir conflitos;
6. Processos de decisão público-privados que melhorarão a gestão dos conflitos decorrentes da própria atividade turística no destino.
7. Atividade orientada para objetivos concretos, bem como a seleção dos meios e técnicas para alcançá-los;
8. Estabelecimento de normas e procedimentos que permitam o trabalho conjunto entre uma pluralidade de atores e o desenho de novos processos de gestão e desenvolvimento do público e coletivo.

Quadro 10 - Ideias chaves da governança turística.

Fonte: Velasco González, 2013, p. 508 - 509.

Para Velasco González (2013) a governança ideal não se submete aos princípios de hierarquia e mercado. Entretanto, o estudo Hall (2011b) apresenta uma tipologia da governança no turismo que inclui as camadas hierárquicas de governo formal, as redes de atores, para além das comunidades e dos mercados.

Nesse caso, a governança hierárquica retrata o espaço de atuação política que é distinguido entre público e privado, cujo comando e controle de cima para baixo (*top-down*) e o governo central, os legisladores e os políticos são os responsáveis pela intervenção social. Com a distinção de que a política é formulada no topo, e a implementação é executada na base. Os instrumentos da política são as leis, a regulamentação, alocação e transferência do poder entre diferentes níveis do Estado, mecanismo institucional, licenças e permissões (Hall, 2011b; Zahara, 2011; Dinica, 2009).

A governança pelo mercado nele acredita como o mais eficiente mecanismo de alocação de recursos, como também no empoderamento dos cidadãos como consumidores. O emprego e a renda são critérios para mensurar a eficiência e os atores políticos econômicos cooperam entre si para resolver os problemas comuns. O uso da privatização e contratação dos serviços governamentais, ou organismos governamentais melhoram a eficácia e a eficiência. Os instrumentos da política são regulatórios e utilizados para incentivar a eficiência do mercado (Kjin, 2012; Hall, 2011b).

A governança em rede facilita a coordenação dos interesses públicos e privados e a alocação de recursos, como consequência, melhora a eficiência da implementação da política. A atuação por meio da regulação e coordenação das políticas é orientada para as áreas de preferência das redes de atores, havendo dependência mútua entre atores da rede e o Estado. Os instrumentos da política são a autorregulação, regime de acreditação, código de conduta, associações da indústria e organização não governamentais (Hall, 2011b). A governança em rede “usa o conhecimento dos atores sociais, com o objetivo de melhorar a qualidade das políticas e serviços públicos e para fazer melhor uso da informação entre os vários atores (melhoria da qualidade e capacidade de inovação)” (Klinj, 2012, p. 207).

2.1.4.2. Governança multinível

Os estudos sobre governança multinível emergiram no contexto dos debates da União Europeia com o intuito de melhor compreender o desenvolvimento da coesão política e a

integração entre os países do bloco econômico (Bache, 2012). A governança multinível envolve a transferência jurisdicional de poder dos Estados centrais em diferentes direções: para cima (os órgãos transnacionais europeus); para baixo (o nível local); e lateralmente (para atores privados ou não lucrativos) (Bache, 2012; Bevir, 2009; Charbit, 2011; Hooghe & Marks, 2003).

A negociação política ocorre entre os órgãos centrais da UE e dos Estados membros, entre os Estados membros e vários níveis subestatais dentro de suas fronteiras, incluindo nas interações políticas os organismos intervenientes dos setores público e privado e de vários níveis de governamentais (nacional, estadual, regional e local).

“Essas interações variam muito em seus graus de complexidade” (Bever, 2009, p. 135). A governança multinível pode envolver relações de poder vertical bem definidas entre o Estado central e os seus constituintes, subordinados e entidades locais. Mas da mesma forma, pode envolver interações complexas que ocorrem entre os vários atores estatais e não estatais em vários níveis de governo (Bache & Flinders, 2004).

Desse modo, a governança multinível pode ser entendida como o “conjunto de interações que ocorrem entre os atores políticos em mais de um nível do governo” (Bever, 2009, p. 135) onde há o compartilhamento das competências, dos processos decisórios, da responsabilidade, do desenvolvimento e da implementação em diferentes níveis administrativos e territorial com uma gama de instituições que regem as sociedades (Borja et al., 2014; Charbit, 2011; Bache & Flinders, 2004; Kjaer, 2004).

A governança multinível para Hooghe e Marks (1993) refere-se a “negociações contínuas entre governos posicionados em vários níveis territoriais” (p. 392) e retratam como “governos supranacionais, nacionais, regionais e locais estão imbricados na rede política” (p. 402) sendo “utilizada para expor a dispersão da autoridade decisória em múltiplos níveis territoriais” (Hooghe & Marks, 2001, p.xi).

Uma vez que não há nível ideal a ser atingido, a governança multinível não supõe um processo de descentralização das competências (Hooghe & Marks, 2003), mas sim, de concorrência com vistas a compartilhar e **colaborar/cooperar** na consecução de determinados objetivos (Borja et al., 2014). No entanto, a governança multinível é necessária para a gestão de políticas públicas em um contexto descentralizado (Charbit, 2011). O compartilhamento explícito ou implícito de autoridade ocorre: (i) por meio de diversos ministérios e/ou órgãos públicos no nível do governo central (superior horizontal); (ii) entre diferentes níveis de poder em nível local, regional, provincial/estadual, nacional e

supranacional (vertical), e (iii) entre os diferentes intervenientes em nível subnacional (inferior horizontal) (Charbit, 2011, p. 13).

Em relação à governança multinível horizontal e vertical (Figura 8), Bache (2012), Bevir (2009) e Bache e Flinders (2004) categorizam-na em tipo I e tipo II. Na governança multinível tipo I o sistema de dispersão da autoridade é restrito, limitado e claramente definido, não há sobreposição jurisdicional dos níveis territoriais e cada uma das partes envolvidas tem suas responsabilidades e funções definidas. Na governança multinível tipo II a jurisdição da autoridade é específica para determinada tarefa, opera em diversos níveis territoriais e pode ser sobreposta.

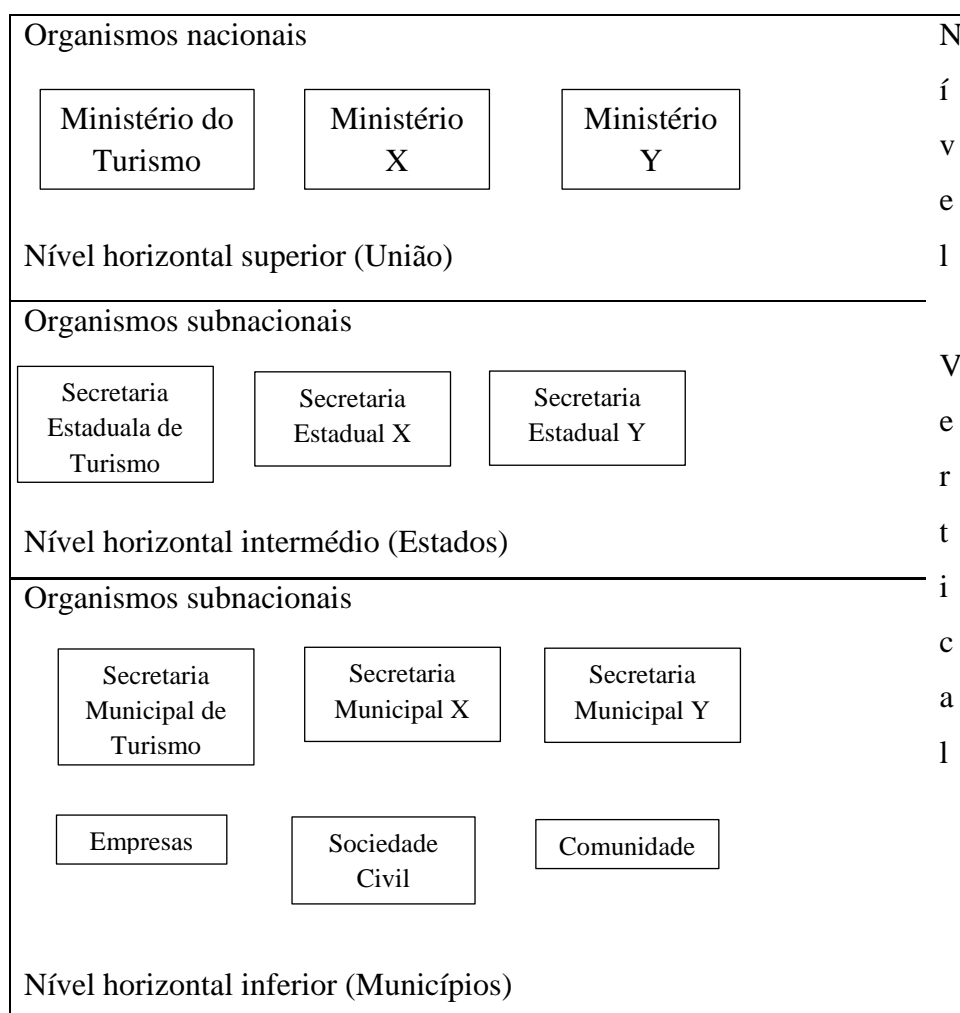


Figura 8 - Governança multinível no turismo.
Fonte: Elaboração própria, 2014.

A lógica de atuação das entidades na governança multinível tipo I está voltada para a direção e supervisão enquanto a tipo II para uma lógica de resolução de problemas, ou seja, a execução das políticas (Bache, 2012; Osborne & Gaebler, 1992).

“Os defensores da governança multinível, especialmente do tipo 2, argumentam que a cooperação horizontal entre os atores privados e públicos e de cooperação vertical entre diferentes níveis de governo conduz a políticas mais eficazes por serem melhor implementadas” (Bevir, 2009, p. 136) e permitirem a participação no processo político de um conjunto diversificado de atores públicos e privados.

Na literatura consultada relativa ao turismo há consenso que a descentralização, a coordenação e a cooperação entre atores sociais gera melhores resultados individuais e coletivos e o desempenho das políticas públicas descentralizadas também está fortemente relacionada à eficácia da coordenação entre os diferentes níveis de governo (Charbit, 2011; Haugland, Ness, Gronseth & Aarstad, 2011; Bramwell & Sharman, 1999).

Como referido, a governança multinível tem relação direta com a descentralização na tomada de decisão, coordenação, cooperação e colaboração entre atores públicos e privados organizados e redes. Nesse sentido, a abordagem multinível amplia o olhar para outros conceitos imbricados na ideia de governança, como a cooperação, coordenação e colaboração.

2.1.4.3. Cooperação, coordenação e colaboração

Uma vez que ideia de governança perpassa pelas relações que envolvem o Estado, empresas e sociedade civil, pela diversidade de atores sociais na tomada de decisão, pelos mecanismos de controle e pela capacidade de coordenar redes de atores interdependentes que trocam recursos e interagem em função de um objetivo comum (Eagles et al., 2013; Hultman & Hall, 2012; Hall, 2011a,b; Zahra, 2011; Beaumont & Dredge, 2010; Buteau-Duitschaever et al., 2010; D’Angella, Carlo & Sainaghi, 2010; Ruhanen et al., 2010; Eagles, 2009; Cooper, Scott & Baggio, 2009; Yüksel, Bramwell & Yüksel, 2005; Göymen, 2000; Trousdale, 1999), é necessária uma abordagem teórica acerca da cooperação, coordenação e colaboração com a finalidade de aclarar seu uso no contexto da governança no turismo.

A **cooperação** é um resultado comportamental das relações interorganizacionais que podem variar desde altamente cooperativo até altamente não cooperativos, dependendo do

acordo entre os parceiros sobre a disponibilização e apropriação de recursos para o esforço de colaboração. Por sua vez, a **coordenação** é o alinhamento deliberado e ordenado para atingir metas determinadas conjuntamente. A coordenação relaciona-se à eficiência para projetar e operar mecanismos de coordenação e sua eficácia depende do grau em que os esforços de coordenação realmente produziram o efeito desejado (Gulati; Wohlgezogen & Zhelyazkov, 2012).

A **colaboração** é um processo no qual os atores sociais interatuam por meio da negociação formal e informal com a finalidade de criar, em conjunto, regras e estruturas que regerão as relações e formas de agir ou decidir as questões comuns. Caracteriza-se como um processo que envolve normas compartilhadas e interações mutuamente benéficas. (Thomson & Perry, 2006).

A cooperação, coordenação e colaboração podem ser entendidas e diferenciadas de acordo com a forma de relacionamento, trabalho, visão, estrutura, responsabilidades e comunicação, autoridade e responsabilidade, recursos e recompensa, além da intensidade (Quadro 11).

A **cooperação** baseia-se em um relacionamento informal, há ausência de uma missão claramente definida, a informação é compartilhada de acordo com a necessidade, a autoridade é individual, permanecendo com cada organização envolvida no processo, o risco é mínimo ou inexistente e os recursos e recompensas são mantidos separados. A **coordenação** é mais formal e há missões compatíveis que exigem um planejamento comum e canais de comunicação mais formais. Apesar de cada organização deter a autoridade, o risco é premente (Gulati, Wohlgezogen & Zhelyazkov, 2012; O'Flynn & Wanna, 2008; Winer & Ray, 1994).

	Cooperação 	Coordenação 	Colaboração 
Relacionamento e Trabalho	<p>Relações informais de curto prazo que existem sem qualquer missão claramente definida, Estrutura ou esforço de planejamento caracteriza a cooperação.</p> <p>Parceiros de cooperação compartilham informações apenas sobre o assunto em pauta.</p> <p>Cada organização detém a autoridade e mantém recursos separados.</p> <p>Praticamente não existe risco. Interação se dá em uma base necessária, pode durar indefinidamente.</p>	<p>Relacionamentos mais formais e compreensão de missões distinguem a coordenação. Pessoas envolvidas em um esforço de coordenação concentram sua interação de longo prazo em torno de um esforço ou programa específico.</p> <p>Coordenação requer algum planejamento e divisão de papéis e abre canais de comunicação entre organizações.</p> <p>O risco aumenta para todos. Os recursos são disponibilizados para os participantes e as recompensas são compartilhadas. A interação ocorre em torno de um projeto ou tarefa específica de comprimento definível</p>	<p>Uma relação mais duradoura e intensa marca colaboração. Os participantes trazem organizações separadas em uma nova estrutura com total compromisso com a missão comum.</p> <p>As relações exigem planejamento abrangente e canais de comunicação bem definidos que operam em todos os níveis.</p> <p>A estrutura colaborativa determina a autoridade, e o risco é muito maior porque cada parceiro contribui com seus recursos e reputação.</p> <p>O poder é um problema e pode ser desigual. Parceiros asseguram os recursos e compartilham os resultados e recompensas.</p>
Visão	<p>Base para a cooperação ocorre, geralmente, entre os indivíduos, mas pode ser encomendado por um terceiro</p> <p>Missões e objetivos da organização não são levados em conta</p>	<p>Relações individuais são suportadas pelas organizações que representam</p> <p>Missões e objetivos das organizações individuais são revisados para a compatibilidade</p>	<p>Comprometimento das organizações e seus líderes estão totalmente por trás de seus representantes</p> <p>Missões e metas comuns são criadas</p> <p>Um ou mais projetos são realizados com resultados de longo prazo</p>
Estrutura, responsabilidades e comunicação	<p>As relações são informais; cada organização funciona separadamente.</p> <p>Não é necessário um planejamento conjunto</p> <p>A informação é transmitida, conforme a necessidade.</p>	<p>Organizações envolvidas assumem papéis necessários, mas funcionam relativamente independentes.</p> <p>É necessário algum planejamento específico do projeto</p> <p>Papéis de comunicação são estabelecidos e canais definitivos são criados para a interação.</p>	<p>Nova estrutura organizacional e / ou claramente definida e funções relacionadas que constituem uma divisão formal do trabalho são criadas.</p> <p>Planejamento mais abrangente é necessário e inclui o desenvolvimento de estratégias conjuntas para medir o sucesso em termos de impacto sobre as necessidades daqueles que sofreram a ação.</p> <p>Além de papéis de comunicação e canais de interação, muitos "níveis" de comunicação são criados.</p>
Autoridade e Responsabilidade	<p>Autoridade recai exclusivamente sobre organizações individuais</p> <p>Liderança é unilateral e o controle é fundamental</p> <p>Toda a autoridade e a responsabilidade recaem sobre o indivíduo/organização que atua independentemente.</p>	<p>Autoridade recai sobre as organizações individuais, mas não há coordenação entre os participantes.</p> <p>Alguns partilham a liderança e o controle.</p> <p>Existe algum risco compartilhado, mas a maioria da autoridade e a responsabilidade recaem sobre os organismos individuais.</p>	<p>Autoridade é determinada pela colaboração para equilibrar a posse pelas organizações individuais com a conveniência de realizar o propósito</p> <p>Liderança é dispersa e o controle é compartilhado e mútuo</p> <p>Risco é compartilhado por todas as organizações na colaboração</p>
Recursos e Recompensas	<p>Recursos (tempo da equipe, valores e capacidades) são separados, servindo as necessidades da organização/indivíduo.</p>	<p>Os recursos são reconhecidos e podem ser disponibilizados a terceiros, por um projeto específico.</p> <p>Recompensas são mutuamente reconhecidas.</p>	<p>Os recursos são agrupados ou garantidos em conjunto para um esforço de mais longo prazo, que é gerido pela estrutura colaborativa.</p> <p>Organizações compartilham os produtos; mas é realizado em conjunto o que poderia ter sido individualmente.</p>
Intensidade	Baixa intensidade		Alta Intensidade

Quadro 11 - Significado da cooperação, coordenação e colaboração.

Fonte: Gulati, Wohlgezogen & Zhelyazkov, 2012; Thomson & Perry, 2006; Winer & Ray, 1994.

A **colaboração** é uma relação estável que envolve a criação de novas estruturas dentro das quais a autoridade é incorporada, o planejamento é abrangente e compartilhado visando ao benefício mútuo e um propósito comum. Há comunicação formal em vários níveis, assim como a partilha e aquisição de recursos em conjunto, compartilhando as recompensas, mas também o aumento do risco (Gulati, Wohlgezogen & Zhelyazkov, 2012; O'Flynn & Wanna, 2008; Winer & Ray, 1994). A colaboração reconhece a interdependência entre as partes envolvidas (Jamal & Getz, 1995).

O processo colaborativo envolve três fases, a saber: definição do problema (compromisso para colaborar, identificação das partes interessadas, legitimidade das partes interessadas e identificação de recursos); direção do problema (estabelecimento de regras básicas, definição da agenda, organização de subgrupos, busca conjunta de informações, opções a serem exploradas, fechamento de acordo e obtenção de solução); e implementação (lidar com realidades diferentes, construção externa, estruturação e acompanhamento do acordo para assegurar seu cumprimento) (Gray, 1989).

O processo colaborativo deve compreender, pois, a tomada de decisões em conjunto, desde a elaboração das regras que regerão o comportamento, até as formas de relacionamentos, uma vez que os objetivos e o poder serão compartilhados. “Quando os parceiros de colaboração não estão dispostos a monitorar seu próprio cumprimento das regras pactuadas, a capacidade de construir compromisso credível é comprometida e a tomada de decisão conjunta é improvável” (Thomson & Perry, 2006, p. 24).

Dessa forma, a colaboração oferece um processo dinâmico e flexível com a finalidade de incorporar os pontos de vistas da diversidade de atores sociais, de modo que as alterações possam ser feitas para o processo de planejamento (Jamal & Getz, 1995).

A colaboração implica a interdependência entre os atores, assim como as soluções que surgem para lidar de forma construtiva com as diferenças, envolvendo o domínio conjunto de decisões e o compartilhamento das responsabilidades coletivas na direção do futuro pelas partes interessadas. Os benefícios da colaboração se voltam para a melhoria da qualidade das soluções para os problemas, para a capacidade de resposta diversificada, para a minimização dos riscos de impasse. A participação aumenta a aceitação das soluções, bem como a disposição para implementá-las, e ainda impulsiona o potencial para novas descobertas e para soluções inovadoras, possibilitando que os mecanismos de coordenação de ações futuras entre as partes interessadas sejam estabelecidos (Gray, 1989).

Embora os termos coordenação, cooperação e colaboração sejam frequentemente utilizados na literatura sobre planejamento do turismo e da política (Elliot, 1997; Inskip, 1991), pouco esforço tem sido feito para distinção dos fundamentos teóricos desses conceitos (Beritelli, 2011; Hall, 1999; Jamal & Getz, 1995).

Contudo, há estudos que retratam a coordenação entre atores, relativamente ao desafio de agrupar uma oferta fragmentada, em função de um produto turístico ser uma combinação de muitos prestadores de serviços (Volgger & Pechlaner, 2014; Meriläinen & Lemmetyinen, 2011). Há trabalhos que investigam a cooperação e o papel central de comunidades nos destinos turísticos (Beritelli, 2011; Hall, 1999; Jamal & Getz, 1995), bem como a cooperação na gestão de redes constituídas entre atores públicos e privados (Czernek, 2013). Outros estudos abordam a tomada de decisão em nível a local e a colaboração na definição de política de turismo e da governança (Velasco González, 2013; Hultman & Hall, 2011; Göymen, 2000; Bramwell e Sharman, 1999). Há ainda, por parte dos investigadores da área, preocupação em compreender o desenvolvimento da gestão de destinos turísticos na perspectiva da governança e da governança multinível (Volgger & Harald Pechlaner, 2014; Haugland et al., 2011), das redes de cooperação e engajamento da sociedade civil na governança (Erkus-Öztürk & Eraydin, 2010; Buteau-Duitschaeffer et al., 2010), bem como a respeito da colaboração e parcerias no desenvolvimento do turismo sustentável (Graci, 2013) e das redes de colaboração e cooperação em destinos turísticos (Baggio, 2011).

No contexto das políticas de turismo, “nos últimos anos e desde que a própria evolução turística gerou impactos negativos ambientais e culturais, os governos começaram a assumir o papel da coordenação entre agentes e interesses diversos, sem que tenham feito de maneira muito clara” (Velasco González, 2013, p. 506). Na Turquia, a administração do turismo nacional teve que construir a coordenação entre os ministérios em suas estratégias, em particular para transporte, emprego, meio ambiente, cultura e indústria e com as autoridades regionais e locais (Göymen, 2000). Entretanto, no setor empresarial de turismo é muito difícil estabelecer uma coordenação interorganizacional entre empresas pequenas e independentes (Tinsley & Lynch, 2001).

Nos estudos de Bertelli (2011), a cooperação foi entendida como um requisito central para o planejamento e desenvolvimento sustentável de destinos (Bramwell & Lane, 2000) e desempenhou um papel central para as comunidades de destino de turismo, sendo fundamental para a criação e funcionamento de estruturas de governança nos destinos (Yuüksel, Bramwell & Yuüksel, 2005). O fator fundamental para o desenvolvimento bem

sucedido da cooperação é o reconhecimento das partes interessadas e sua interdependência, além da percepção de que os benefícios são comuns aos parceiros (Jamal & Getz, 1995).

Czernek (2013) ao analisar as determinantes da cooperação em uma região turística definiu-a como “uma forma de ações voluntárias e conjuntas em que as partes interessadas se envolvem em um processo interativo a que tem lugar regras compartilhadas, normas e estruturas” (p. 84), para agirem e decidirem sobre as questões relacionadas ao desenvolvimento do turismo na região.

Nesse contexto, determinaram a cooperação os tipos de circunstâncias, situações, eventos, objetos, características e capacidades dos atores que influenciaram a disposição para iniciar a cooperação, seu processo e resultados. Os motivos da cooperação “podem ser semelhante para entidades públicas e privadas (por exemplo, reduzindo o risco de agir, recebendo recursos adicionais) ou podem ser diferentes entre eles, por exemplo, obter um melhor conhecimento sobre os problemas locais (setor público) e lucros de geração (setor privado)” (Czerneck, 2013, p. 85).

Hultman e Hall (2011) analisaram quatro destinos no Sul da Suécia em que a política iniciou um processo que visa projetar a região como um destino de ecoturismo (*Ecoregion*), desenvolver o turismo rural com objetivo de projetar o folclore local como um patrimônio literário (*Litourism*), ainda incentivar o desenvolvimento rural, com especial referência a experiências de alimentos valorizados pelo ecoturismo (*Goodlife*) e desenvolver um centro de experiências dentro de uma área parcialmente protegida de floresta (*Ecoexperience*). Para a implementação desses projetos têm lugar de destaque a coordenação e cooperação necessárias.

No *Goodlife* e no *Litourism* o financiamento esteve condicionado à cooperação entre as partes interessadas, privadas, públicas e sem fins lucrativos, em grupos de ação local. As iniciativas de desenvolvimento foram provenientes de atores locais, e grupos de ação local definiram a área geográfica de cada projeto. Em ambos foi encontrada a estrutura em rede de organizações na base da sua concepção. Ao mesmo tempo, a prescrição institucional que regeu os projetos fez-se em de cima para baixo (*top-down*). O *Goodlife* foi coordenado por vários funcionários municipais (Hultman & Hall, 2011).

Estudo desenvolvido por Hall (1999) aborda a coordenação no contexto da política de turismo, retratando-a horizontal e verticalmente. A coordenação horizontal acontece “entre os diferentes organismos governamentais que podem ter responsabilidades em diversas atividades relacionadas com o turismo e no mesmo nível de governo” (p. 277), enquanto a

vertical ocorre “entre os diferentes níveis de governo (local, regional, provincial, nacional) dentro de um sistema administrativo e político” (p. 277).

Para Lickorish et al. (1991), citados por Hall (1999), a vontade política é insuficiente para implementar a política turística. Dessa forma, é necessário superar a lacuna existente entre a coordenação e cooperação, entre os atores sociais públicos ou privados, bem como no que se refere à inadequação da administração pública dedicada ao turismo.

Nesse contexto, Hall (1999) utiliza-se de Spann (1979) para categorizar a coordenação em administrativa, quando há um acordo sobre metas e objetivos entre as partes que devem ser coordenadas. A coordenação é necessária quando há conflitos entre objetivos relativos à política que deverá ser coordenada e executada (Hall, 1999).

Dadas as características do turismo, em que os serviços são prestados por um composto de empresas e outras partes interessadas, com objetivos diversos e estratégias responsáveis pela entrega de produtos e serviços diferentes, havendo um número significativo de pessoas implicadas no processo de tomada de decisão (Pechlaner, Raich & Fischer, 2008; Hall, 1999), a coordenação tende a aludir a relações formalmente institucionalizadas entre redes de atores. Entretanto, redes informais existem e são caracterizadas por ausência de regras para se chegar a acordos.

Devemos salientar que a noção de colaboração e coordenação é diferente, embora estreitamente relacionada e emerge dentro do paradigma de redes. Para concluir, a cooperação, coordenação e colaboração são processos inerentes à política turística, à governança e à relação com e entre os atores públicos e privados, organizados em redes.

2.1.4.4. Governança em rede

O termo rede tem sido usado em várias circunstâncias e com significados distintos conforme o campo do conhecimento²². As redes têm lugar nos setores de políticas em que o poder está disperso entre diversos atores pelo que necessita de cooperação para alcançar maior efetividade (Mayntz, 2001, p. 4). Nas ciências sociais, Loiola e Mourão (1997) identificaram o uso das redes em campos de estudos que abordam o enfoque pessoal, os movimentos sociais, o Estado, e/ou as políticas públicas e a produção e/ou circulação.

²² Musso (2004). A filosofia da rede.

Dentre as características consensuadas em torno do conceito de governança, as redes são destacadas como alternativa ao modo tradicional e hierárquico do Estado para conduzir a governança. As redes pressupõem a coordenação, cooperação e colaboração entre atores, bem como a necessidade de estabelecerem novas regras e mecanismos, no sentido de orientar a tomada de decisões entre as diferentes entidades que a integram.

A governança é, pois, entendida como um paradigma político em que se contrapõem as formas tradicionais de governo. Na arena política em que os problemas são apresentados, as políticas elaboradas e implementadas passam a congregam cidadãos, organizações da sociedade civil e representantes do poder público, convertendo-se em um espaço em que todos ou quase todos têm um lugar (Blanco & Gomá, 2003), constituindo uma atmosfera menos impositiva e burocrática, em que todos são corresponsáveis pelas decisões tomadas.

Os anos 1990 presenciaram a crescente gama de trabalhos unindo governança e redes, relacionando-as aos novos padrões criados pelas reformas neoliberais, implicando em transformações socioeconômicas que deram lugar a novas formas de regulação, de redefinição do poder do Estado e de sua relação com iniciativa privada (mercado), sociedade civil (Torfing, 2012; Bevir, 2009, Sorensen & Torfing, 2007, 2005), organizações não governamentais e comunidade.

A governança em rede é entendida como um novo paradigma político em que diferencia redes, hierarquias e mercados e adota modos mais plurais para governar. Enfatiza o relacionamento com base na confiança, reciprocidade e lealdade, constituindo-se em “fonte de inovação política e renovação democrática” (Blanco et al., 2011, p. 299).

Para Torfing, (2012), na governança em rede os “agentes públicos e privados interagem por meio de negociação que envolve conflitos, poder e formação de compromisso” (p. 101). Na rede de atores “a interação pode assumir a forma de qualquer negociação baseada em interesses ou deliberação destinada a um entendimento sobre os problemas, desafios e soluções” (p. 101). Na forma hierárquica de governo, há subordinação e se governa por meio de ordens e comandos. Nos mercados, vendedores e consumidores se relacionam de forma independente e competem entre si para comprarem e venderem bens e serviços a preço justo (Torfing, 2012; Hall, 2011b).

A governança em redes pode ser definida como uma articulação horizontal de atores interdependentes, mas operacionalmente autônomos, em que os atores públicos e/ou privados interagem uns com os outros por meio de negociações que se realizam dentro de um quadro regulador, normativo, cognitivo e imaginário, que facilita a autorregulação dentro dos limites

estabelecidos por agências externas e contribui para a produção de finalidade pública no sentido amplo do termo (Torfing, 2012; Sorensen e Torfing, 2007). Constituindo-se em “um tipo particular de rede e uma forma particular de governo” (Sorensen & Torfing, 2007, p. 9).

Sorensen e Torfing (2007) analisam o conceito de governança em rede com base nos autores Klijn e Koppenjan (2000), Marsh (1998), Scharpf (1997, 1994), March e Olsen (1995), Mayntz (1993) e Marin e Mayntz (1991) e apresentam cinco justificativas para o seu uso, a saber:

- **Articulação horizontal de atores interdependentes, mas operacionalmente autônomos:** a governança em rede articula atores semi-públicos, públicos e privados, que são interdependentes dos recursos e das capacidades uns dos outros, ao mesmo tempo que são autônomos por não haver um comando hierárquico. Para integrarem a governança em rede é necessário que os atores tenham participação nas questões políticas consideradas e que possam contribuir com os demais membros. É importante destacar que não é a horizontalidade da relação que atribui igualdade e assimetria relacionada à autoridade de recurso. Uma vez que todos são dependentes, não podem exercer o controle hierárquico caso algum ator queira deixar a rede.
- **Os atores públicos e/ou privados que interagem uns com os outros por meio de negociações:** os atores da governança em rede podem negociar sobre a distribuição de recursos de forma a maximizar os resultados, com a finalidade de promover a coordenação. Entretanto, a negociação deve incorporar um quadro amplo de deliberação, uma vez que o contexto é de lutas de poder, conflito e antagonismo social e a ação conjunta é aceita por certo consenso entre os atores, apesar da discordância.
- **Têm lugar dentro de uma estrutura reguladora, normativa, cognitiva e imaginária:** as negociações acontecem em um contexto institucionalizado, que considera um conjunto de ideias articuladas, concepções e regras. As redes de governança tendem a tornar-se cada vez mais institucionalizado, com padrões regulares de interação sedimentados em normas, regras, códigos cognitivos, percepções comuns e, em particular, a distribuição e utilização dos recursos se tornam aceitas legitimamente.
- **Facilita a autorregulação dentro dos limites estabelecidos por agências externas:** as redes de governança são autorreguladoras por não estarem submetidas

a nenhum comando hierárquico e nem às leis de mercado. Propõem-se a regular uma política específica com base nas ideias, recursos, dinâmicas interativas do seu quadro regulador. Apesar de não se submeterem aos comandos hierárquicos estatais, devem levá-lo em conta, uma vez que detêm a autonomia de legitimar ou restringir as ações da rede de governança.

- **Contribui para a produção da finalidade pública no sentido amplo do termo:** as redes de governança devem contribuir para a finalidade pública direcionada para o público em geral.

As redes de governança se referem ao desenvolvimento dos vínculos entre os atores (organizações e indivíduos), cada vez mais formalizadas para a manutenção de interesses coletivos. Os vínculos entre os atores da rede podem constituir-se em relacionamentos mais ou menos duradouros (Hall, 1999).

Se a governança em rede atua em função da utilidade pública, ou seja, em interesse coletivo, não pode ser considerada uma governança em rede (Sorensen & Torfing, 2007). Destacamos que uma função importante do governo é atuar na mediação de conflitos, protegendo o interesse público, ainda que a consideração explícita de conflitos de interesse público no desenvolvimento do turismo não seja comum (Dredge, 2010).

No turismo, as redes de governança têm sido estudadas por Dredge (2010, 2006) que se baseia nos estudos de Atkinson e Coleman (1992), Howlett e Ramesh (1995) e Rhodes (1997) para definir redes como conjunto de relações sociais, formal e/ou informal, que moldam a ação colaborativa entre os atores representativos do setor turístico, governo e sociedade civil. Dredge e Whitford (2011) relacionaram redes colaborativas ao contexto da esfera pública e da governança vinculada à realização de um Campeonato Mundial de Rali. Dadas as circunstâncias que envolveram o evento, bem como a atuação de interesses externos, não houve oportunidade para os atores sociais se manifestarem por falta de recursos e acesso à informação.

Meriläinen Lemmetyinen (2011) realizaram um estudo, com a finalidade de propor uma definição conceitual de gestão de rede de destino. Concluíram que a gestão de redes de destino pode ser definida como “as ações interorganizacionais que permitem as relações interorganizacionais em torno de objetivos comuns, implicando a gestão estratégica e o equilíbrio das preocupações dos atores, o que implica a coordenação da cooperação” (p. 29).

O estudo empírico de redes no turismo também foi utilizado no contexto da competitividade e do desenvolvimento econômico. Enquanto Pechlaner, Raich e Fischer (2009) analisaram a importância da cooperação inter setorial e o papel das organizações em um sistema integrado de gestão local em que as redes coordenadas constituíram-se em fatores determinantes da competitividade local, Costa, Breda, Costa e Miguéns (2008) abordaram os benefícios das redes para pequenas e médias empresas no turismo em Portugal, onde assumem importante protagonismo no desenvolvimento econômico local e nas áreas periféricas. Beni e Cury (2012), retrataram a formação de redes entre empresas de turismo na região da Serra Gaúcha. No estudo os autores relacionam o desempenho da rede à capacidade de as empresas se conectarem no sentido de facilitarem a comunicação e apresentarem coerência por meio de objetivos compartilhados.

Hultman e Hall (2012) aplicaram os modos de coordenação da governança baseados em hierarquia, mercado, redes e comunidades (Hall, 2011b), em uma localidade na Suécia, com a finalidade de apurar o funcionamento da organização de tomada de decisão local.

De acordo com Tyler e Dinan (2001), Pforr (2002) e Dredge (2006), no contexto do planejamento e gestão do destino turístico, a teoria de rede fornece importante abordagem analítica para o estudo da política de desenvolvimento do turismo local, como para compreender as relações entre governo, comunidade e iniciativa privada. As redes, no âmbito do planejamento turístico, apresentam potencial para proporcionar o entendimento das interações do tecido social que envolve o turismo, e ainda a interdependência, reciprocidade, interesse mútuo, confiança, representatividade e liderança (Dredge, 2006).

Erkus-Öztürk e Eraydın (2010) identificaram dois benefícios relacionados à governança em rede no turismo. O primeiro relaciona-se a resolução de conflitos entre as partes interessadas, e também a partilha de ideias pelo que melhora a compreensão e a aprendizagem das questões, resultando em ações mais inovadoras. O segundo, diz respeito à melhora da coordenação das políticas no contexto de redes colaborativas. Dentre as redes de governança, há aquelas que se preocupam com a formulação de políticas, enquanto outras se dedicam à implementação das políticas (Sorensen & Torfing, 2007).

Entretanto, Velasco González (2013, p. 510) assinala “que cada destino possui um grau de desenvolvimento turístico próprio, um desenvolvimento institucional, fruto de sua própria história, um setor privado, constituído por agentes mais ou menos inovadores e, portanto, uma cultura colaborativa específica”. Fato que segundo a autora dificulta as ações da governança no turismo, e igualmente a gestão das estratégias de cooperação e colaboração,

uma vez que faltam estudos teóricos ou de aplicação de métodos para analisar as redes de governança.

Nesse contexto, Velasco González (2013) apresentou algumas questões importantes relativas a redes de governança que devem ser consideradas nas reflexões sobre o tema, são elas:

as redes podem ser padrões informais de interação ou estruturas formais por meio das quais se planeja, desenha, produz e distribui bens e serviços públicos; as redes deveriam funcionar buscando uma estrutura estável que estabeleça normas, limites e o potencial da colaboração entre os atores; as redes se gerenciam como organizações....; são como organizações novas, existe menos conhecimento provado sobre que técnicas de gestão são mais eficazes e eficientes para enfrentar os problemas mais recorrentes; a existência de redes completa, não substituiu, as organizações tradicionais....; a gestão de redes supõe uma sequência complexa de movimentos e inações, ajustes e reajustes, impulsos e inércias (p. 511 – 512²³).

Kimbu & Ngoasong (2013) identificaram os desafios que envolvem a mobilização de atores no destino turístico de Camarões, a partir de um modelo de desenvolvimento turístico, construído em torno de uma rede coordenada centralmente, mas descentralizada do turismo que se estende a todas as partes interessadas, representativas na formulação e implementação de políticas de turismo, uma vez que a colaboração entre empresas privadas de turismo, agentes locais e operadores turísticos internacionais é fraca.

Os problemas relativos à colaboração podem ser minimizados por meio da adoção de estratégias que permitem identificar nas pessoas envolvidas, determinadas habilidades e capacidades necessárias para gerir a rede de colaboração. A identificação das habilidades e capacidades permitirá a escolha de pessoas com perfil adequado para atuar na negociação de acordos, para integrar os participantes e manter o interesse de todos pela governança em rede (Velasco González, 2013).

Nesse sentido, a superação dos desafios existentes e possibilitará que os atores, indivíduo ou organização, incorporem o interesse coletivo, baseado na colaboração, fortalecendo a governança em rede no destino (Figura 9), que integra representantes dos distintos setores.

Como se representa na figura 9, diferentes e complementares articulações entre organismos públicos e privados podendo ser de escalas de intervenção diferentes.

²³ Traduzido do original em espanhol.



Figura 9 - Governança em rede em destinos turísticos.
 Fonte: Elaboração própria, 2014.

Os estudos analisados remetem à ideia de que as redes de governança se constituem em mecanismo de organização social, que apesar dos desafios, propiciam a articulação dos atores sociais implicados no turismo, em torno de uma atuação baseada na confiança, reciprocidade e lealdade, bases para a colaboração em prol de políticas turísticas que priorizem o interesse coletivo do destino.

A governança por meio da organização dos atores sociais em redes colaborativas juntamente com a governança multinível, que envolve a coordenação horizontal e vertical, potencializam os esforços empreendidos para a atuação coletiva com vistas a elaboração e implementação da política turística contribuindo para a melhoria da gestão do destino, como é destacado por Costa (2013, p. 38).

A governança é um dos assuntos mais críticos a considerar no futuro. Os destinos podem possuir excelentes recursos a todos os níveis. No entanto, se não possuírem formas de governança modernas, flexíveis e ajustadas, certamente não conseguirão ter sucesso. A governança deve assumir um papel central na estratégia de desenvolvimento dos destinos. E as políticas devem ser claras em termos de definição de objetivos e opções de desenvolvimento. Os locais precisam de ter ‘alma’ ... precisam de ser sonhados pelos seus atores.

Por fim, a governança constituiu-se em uma nova forma de governar que representa uma nova forma de tomar decisões coletivas com vistas a melhorar a gestão dos destinos turísticos.

Síntese Conclusiva:

A globalização, a crise financeira e a ineficiência do Estado, passaram a questionar o papel estatal, impondo-lhe o desafio de se tornar mais forte e mais eficiente, como forma de restaurar a capacidade diretiva e a governabilidade. Influenciando da Nova Gestão Pública, que impôs ao Estado a redução da sua capacidade diretiva em favor das transformações econômicas, produtivas e comerciais. Na América Latina e no Brasil, além da Nova Gestão Pública, foi necessário uma segunda reforma que incidiu sobre a melhoria da governabilidade e sobre o fortalecimento institucional por meio da reforma do serviço público. As reformas de ordem estrutural influenciou relação entre governo e sociedade de maneira que o modo tradicional de condução social e seus instrumentos se tornaram ineficientes e obsoletos. Como consequência, as pessoas e organizações se tornaram independentes, influenciando, se não, determinando o ressurgimento da sociedade civil e a formação do terceiro setor com redes sociais de cooperação.

Com o aporte teórico oriundo do campo da Ciência Política a respeito da governança foi possível estabelecer a relação entre Estado-sociedade e as novas formas que evoluíram da intervenção do Estado até à autonomia societal. Essas novas formas de governar se reproduzem no turismo e nos possibilitam conceituar a política turística e apresentar seus instrumentos organizativos, normativos, programáticos, de fomento, as ações de comunicação e promoção, além da formação e investigação. O legado relativo à política turística constituído ao longo de décadas contribuiu para a evolução da maneira de atuar do Estado em matéria de turismo e também, para a governança turística.

Para relacionar a governança turística e o papel do Estado utilizamos o conceito da governança multinível, da cooperação, da coordenação e da colaboração entre os atores sociais e o governo, por meio da articulação horizontal de atores interdependentes, porém operacionalmente autônomos, dos atores públicos e/ou privados que interagem por meio de negociações. Enfatizando assim a importância da coordenação por parte do Estado e da colaboração entre os atores sociais, levando a comunidade acadêmica a voltar o olhar para as políticas públicas e para os espaços de participação no turismo. Sob essa lógica construímos a “Parte II – Análise da Política Turística” cujos capítulos invocam os instrumentos da política turística e a orientação para novas formas de atuação entre Estado e sociedade. Nesse contexto, ressaltamos o papel de dois programas – o Programa Nacional de Municipalização do Turismo e o Programa Regionalização do Turismo, considerados chaves para o processo de institucionalização de novos espaços de participação social.

PARTE II – ANÁLISE DA POLÍTICA TURÍSTICA

3. ATUAÇÃO EM MATÉRIA DE TURISMO NAS DISTINTAS ESFERAS DE GOVERNO

3.1. Breves Notas Introdutórias Acerca do Turismo e da Política Turística no Brasil (1930 – 2010)

Estas notas introdutórias têm o objetivo de contextualizar os avanços apresentados, sobretudo no setor aéreo e hoteleiro, no segmento das agências de viagens, nos reflexos dos fluxos da atividade turística registrados no balanço de pagamento brasileiro, além dos recortes temporais que foram utilizados para analisar as ações públicas federais em matéria de turismo. Para compor tais recortes, consideramos os instrumentos organizativos, programáticos normativos, de fomento, as ações de comunicação e promoção, além da formação em turismo.

Nesse sentido, destacamos que a atuação do governo federal em matéria de turismo ocorreu em um momento em que o Brasil já possuía conexões aéreas nacionais e internacionais, os hotéis que se tornaram ícones da hotelaria nacional, encontrava-se em operação e o fluxo turístico constituía um cenário favorável à abertura de novos hotéis.

A companhia aérea Varig, fundada em 1927, e a abertura de companhias como Panair (Castro & Larny, 1993), que operava voos internacionais, desde 1930, foram marcantes para conectar o Brasil interna e externamente. Apesar da existência das companhias aéreas, o Departamento de Aviação Civil, subordinado ao Ministério da Aviação e Obras Públicas só foi criado em 1932, por Getúlio Vargas (Malagutti, 2001).

Após a II Guerra Mundial, muitas empresas de aviação iniciaram suas atividades no Brasil. Assim, nos anos 40, 50 e início dos 60, do século XX, mais de 20 empresas foram criadas (Malagutti, 2001). Nessa época, operavam companhias aéreas internacionais com voos do Brasil para Nova Iorque, Londres, Roma, Cairo, Istambul e Frankfurt (Castro & Larny, 1993).

Além das empresas aéreas, a infraestrutura e o transporte rodoviário também avançaram pelo território nacional. A autorização da construção da ponte Costa e Silva, mais conhecida como Ponte Rio-Niterói, foi fundamental para o crescimento e desenvolvimento da Região dos Lagos, no Estado do Rio de Janeiro, bem como a construção da estrada federal BR 101, ligando as duas principais capitais do país, Rio de Janeiro e São Paulo, via litoral. Fato que foi decisivo para a apropriação do território litorâneo pela prática do turismo. No Estado

do Rio de Janeiro, essas duas vias de transporte têm sido de extrema importância para o turismo desde a década de 1970, quando foram construídas.

Ao lado do aéreo, outro setor, a hotelaria, também despontava e, nos anos 20 do século XX, era próspera na cidade de São Paulo, destacando-se os hotéis Terminus, com mais de 200 quartos, o Esplanada, com 250 quartos, e o Central, na Avenida São João, o primeiro hotel de quatro pavimentos na cidade. Nesse período, na capital do país, Rio de Janeiro, o Hotel Glória entrou em funcionamento em 1922 e o Copacabana Palace (Figura 10) em 1923, contribuindo para a consolidação do Rio de Janeiro como destino turístico (CNC, 2005). Ainda em 1923, foi criada a Sociedade Brasileira de Turismo²⁴ - Touring Club do Brasil - (Carvalho, 2009) que se articulava para promover o turismo entre a elite do país.



Figura 10 - Hotel Copacabana Palace no Rio de Janeiro.
Fonte: Rio Experience, 2014.

²⁴ A fundação do Touring Club do Brasil, em 1923, com a denominação de Sociedade Brasileira de Turismo, foi uma das inúmeras expressões cívicas que se seguiram às comemorações do Centenário da Independência do Brasil. Criada para divulgar os recursos turísticos do país junto às então chamadas classes superiores da nossa sociedade - e reverter assim a "monomania de Europa" que dominava as elites brasileiras - a Sociedade descobriu cedo o anacronismo de muitos conceitos burocráticos e sociais prevaletentes no país e trabalhou obstinadamente para modernizá-los. (<http://www.touring.com.br/historia.asp>)

O crescente fluxo turístico constitui-se cenário favorável à abertura de hotéis em algumas das capitais brasileiras, como Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Recife e Goiânia, enquanto em outras cidades como Santos, Águas de São Pedro, Araxá, Guarujá, Poços de Caldas e Petrópolis foram abertos hotéis cassinos (CNC, 2005). Entretanto, o fortalecimento da hotelaria nacional dar-se-á na década de 70 do século XX, quando as redes internacionais²⁵ se instalaram no Brasil, agregando valor à imagem do país como destino internacional, realçando a necessidade de profissionalização do setor, em virtude da demanda por mão de obra qualificada.

O movimento das viagens internacionais fez com que as receitas oriundas dessa prática fossem contabilizadas no balanço de pagamento desde 1947 (Gráficos 1 e 2), permitindo acompanhar a entrada de divisas, bem como orientar as ações públicas que visavam ao estímulo e ao desenvolvimento do setor turístico, com vistas a aumentar o número de turistas estrangeiros a fim de acumular mais receita.

A partir de 1957, a receita com viagens internacionais passa a aumentar, apresentando um salto quantitativo significativo em 1958 (Bacen, 2013), ano em que o Brasil foi campeão mundial da Copa do Mundo, pelo que pode a visibilidade no futebol pode ter influenciado a procura pelo Brasil. Até 1966, o balanço de pagamento oscilou com quedas e aumentos bruscos no valor da receita anual.

A partir de 1966, com o sistema turístico nacional mais organizado, com orientação para a construção de hotéis facilitada por meio de linhas de fomento, bem como com incentivos fiscais e crescimento econômico conhecido como o “Milagre Econômico” vivenciou-se um período de pujança. Em contraponto, a década de 1980 é considerada a “década perdida” devido à instabilidade política e econômica que o país atravessou. Após os picos de 1980 e 1981, as receitas com viagens diminuíram e voltaram a se recuperar a partir de 1987, atingindo recorde histórico em 1989.

A década de 1990 iniciou-se com momentos marcantes na história do Brasil. Foi eleito o primeiro presidente por meio de votação direta, que dois anos após foi afastado por meio de um processo de impeachment. Contudo, apesar dos entraves políticos, os anos 1990 destacam-se em importância para o turismo e para a política turística.

²⁵ Em 1971, a Hilton International Coporation assumiu a administração de um hotel com 400 apartamentos na cidade de São Paulo; Em 1972, o Meridien; em 1974 tem início às operações no Rio Sheraton e no International Rio, administrados pela Intercontinental Corporation. Em 1974 foi inaugurado no Rio de Janeiro do Hotel Nacional. Em 1976 a rede Ceasar Park se estabeleceu em São Paulo, e em 1979, chegou ao Rio de Janeiro. Ainda em 1976 o Clube Med se instala na Bahia e um ano depois chega ao Brasil o Novotel (CNC, 2005).

Após a redemocratização do país, com as orientações internacionais para o fomento e estímulo ao turismo, e com a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), mais consolidado e vinculado ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, a política turística brasileira, como se verá mais adiante, orientou, por meio de 23 programas, as ações em âmbito nacional, estadual e municipal.

Na sequência, os Planos Nacionais de Turismo (PNT) (2003 – 2007) e (2007 – 2010), com seus macroprogramas e programas, tendo a região como recorte territorial, orientou investimentos e esforços coordenados para a estruturação e diversificação da oferta turística, bem como com a promoção e comercialização, deu continuidade ao aumento da receita cambial turística, crescente desde o início dos anos 2000, apesar do número de turista estrangeiros ter variado em torno de 5 milhões a partir de 1998.

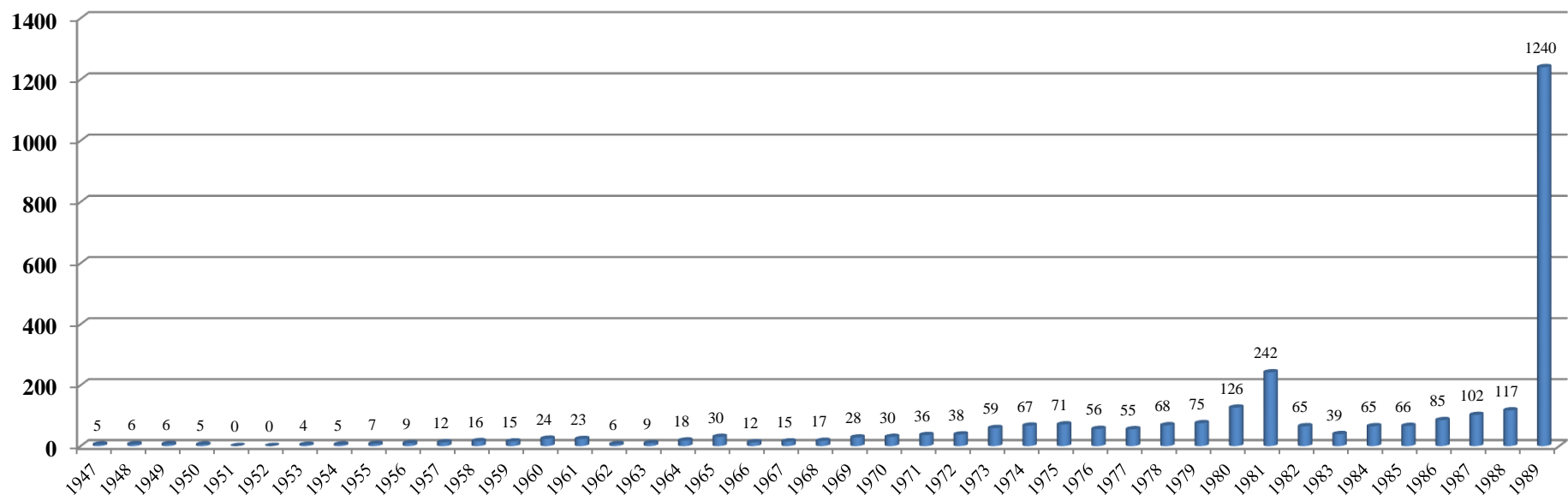


Gráfico 1- Receitas de viagens internacionais.
 Fonte: Banco Central do Brasil (Bacen), 2013.

Criação dos primeiros instrumentos organizativos e instituição dos primeiros diplomas legais regulamentando atividades do setor
 Fomento para participação em congressos feiras e exposições

Instituição do Sistema nacional de Turismo composto pela Embratur, CNTUR e MRE
 Elaboração de alguns planos e projetos visando o ordenamento do território turístico, a ampliação dos meios de hospedagem e incentivos fiscais
 Participação em feiras e exposições
 Abertura de escritórios de turismo no exterior
 Campanhas internacionais

Foco na promoção e marketing
 Desregulamentação do setor

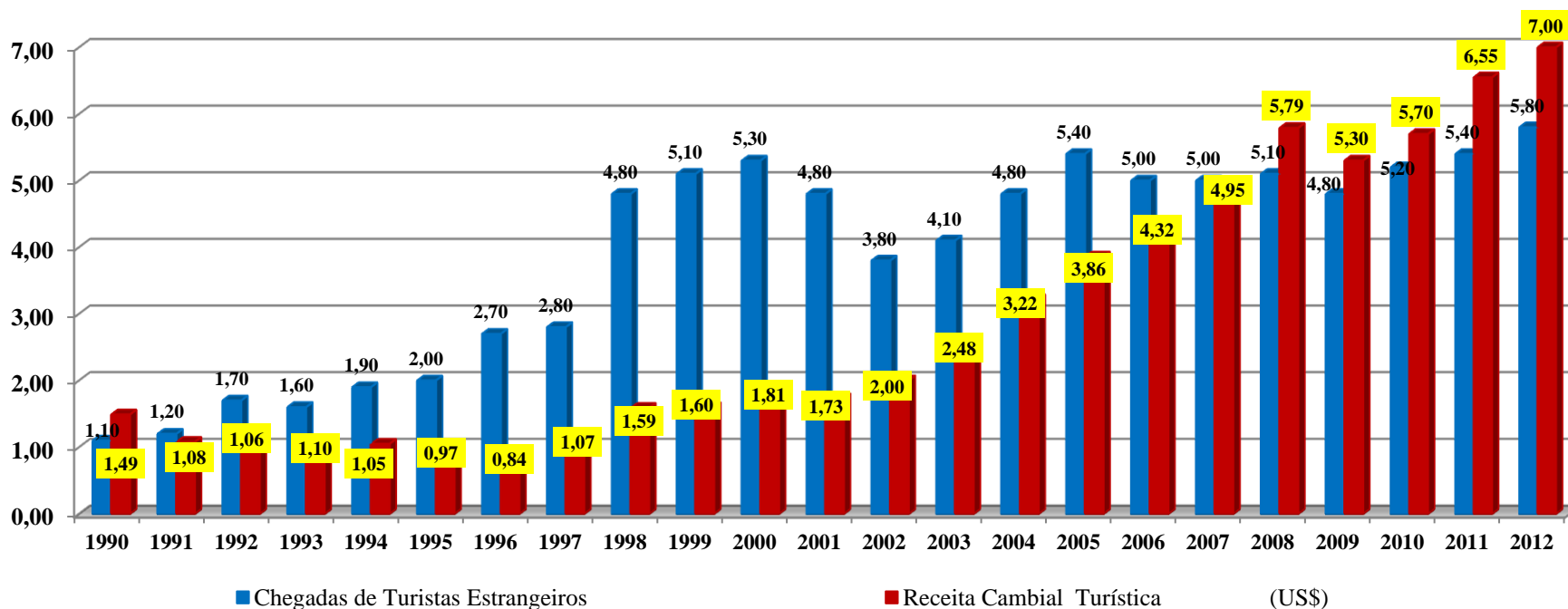


Gráfico 2- Receita cambial turística e número de turistas estrangeiros.
 Fonte: MTur,

Embratur é o órgão público federal responsável pelo turismo, Plantur (não implantado)
 Prodetur – início das negociações
 Promoção no Brasil e exterior

Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo
 Ministério do Esporte e Turismo
 Embratur
 Política Nacional de Turismo 1996 – 1999
 Sistema BNDES
 Prodetur – 1ª fase e Proecotur
 Investimento em campanhas e marketing no Brasil e exterior.

Ministério do Turismo
 EMBRATUR
 Planos Nacionais do Turismo
 Prodetur ampliação
 Promoção e comercialização orientada por planos de marketing.

Os gráficos 1 e 2 indicam que apesar do desconhecimento inicial em relação ao planejamento e às políticas de turismo, já se acompanhava seu impacto econômico. A conjuntura apresentada fez com que o turismo fosse incluído na agenda pública como verdadeira atividade econômica, corroborando para que se empreendesse esforços para organizar, sistematizar e facilitar o relacionamento com o turismo.

Nesse contexto, citam-se os instrumentos organizativos, definem-se os instrumentos programáticos por meio de planos e programas, além da instituição de instrumentos normativos e de fomento e ainda do início da política de ações de promoção e comunicação do turismo.

Durante os anos 50 do século XX, o Brasil assistiu a mudanças políticas e econômicas que se refletem no reconhecimento da atividade turística pelos diferentes representantes políticos e também por empresários.

Até 1965, o Brasil teve três instrumentos organizativos relacionados ao turismo, a Divisão de Turismo, 1939, a Comissão Brasileira de Turismo - Combratur -, 1958, e a Divisão de Turismo e Certames, 1961. Em 1966, foram criados a Empresa Brasileira de Turismo - Embratur - e o Conselho Nacional do Turismo - CNTur. Em 1967 foi instituído o Sistema Nacional de Turismo²⁶ - Sistur -, constituído pela Embratur, pelo CNTur e Ministério das Relações Exteriores - MRE. A criação do Sistur decorreu da demanda da sociedade pela organização do turismo, tendo em vista as oportunidades econômicas para o país e para os empresários (Trentin & Fratucci, 2011).

Após a instituição do Sistur, não foram criados novos instrumentos organizativos até 2003. Entretanto, os organismos já existentes passaram por transformações de cunho jurídico, como a Embratur, que no governo Collor, tornou-se Instituto Brasileiro de Turismo, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República.

Como uma das características da administração pública brasileira é a alteração da estrutura administrativa e a cada governo são agrupados e/ou separados assuntos em órgãos governamentais afins ou distintos, o mesmo ocorreu com o turismo, que nos anos compreendidos entre 1994 e 2002, inclusive, o turismo, representado pela Embratur, foi vinculado ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT) e ao final do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (2002), com a reestruturação administrativa, foi vinculado ao Ministério do Esporte e do Turismo (MET).

²⁶ Decreto n.º 60.224 de 1967.

O turismo veio a ter um ministério próprio apenas em 2003, quando o presidente Lula, em sua organização ministerial, contemplou o setor com o Ministério do Turismo (Mtur), enquanto a Embratur tornou-se o organismo responsável pela promoção, comercialização e marketing.

Ainda que o turismo tenha feito parte da agenda governamental desde a primeira metade do século XX, os instrumentos da política turística vão sendo constituídos ao longo do tempo. Assim sendo, os planos, programas e projetos turísticos passaram a integrar a política turística, bem como os instrumentos organizativos, de fomento, as ações de comunicação e promoção, além das ações de formação.

Até a primeira metade dos anos 60 do século XX, não encontramos registro de planos ou programas para o desenvolvimento turístico em território nacional, entretanto se definiu a divisão turística do país por meio instrumento normativo²⁷.

A década de 1970, foi marcada pela elaboração do Plano de Prioridade de Localização de Hotéis de Turismo, elaborado com a finalidade de incentivar o setor hoteleiro e também, suprir a necessidade de oferta de meios de hospedagem no Brasil àquela época, além do Projeto Turis que foi idealizado com o intuito de estimular a ocupação territorial da área compreendida entre Rio de Janeiro e Santos/SP, promovendo o ordenamento do território de interesse turístico ao longo da BR 101 (Embratur, 1975).

Entre 1986 e 1994 foi elaborado outro Plano Nacional do Turismo (Plantur) que não foi implementado, entretanto, contemplou alguns programas que abarcaram vários subprogramas visando não só à diversificação da oferta turística brasileira, mas à melhoria da qualidade por meio da formação de recursos humanos para o turismo e o marketing internacional (Beni, 2006).

Apesar do plano e dos programas que foram apresentados no início dos anos 1990 não terem sido implementados devido à instabilidade política, foram a base para a Política Nacional de Turismo (PNT) (1996 – 1999). A PNT (1996 – 1999) envolveu, por meio de 23 programas, vários segmentos e setores do turismo, tendo como referência os principais eixos, a saber: ordenamento; desenvolvimento e promoção da atividade turística; descentralização; qualificação profissional e infraestrutura básica e turística (Embratur, 1996a). Os documentos oficiais do primeiro mandato do governo FHC foram os orientadores para a política turística até 2002. Destaca-se nesse período, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT).

²⁷ Decreto n.º 51.130 de 3 de agosto de 1961.

Já com o Ministério do Turismo, o Brasil teve dois Planos Nacionais de Turismo conforme a gestão, (2003 – 2007) e (2007 – 2010). Os planos na gestão do governo Lula, contemplaram macroporgramas e programas orientado as ações relativas ao planejamento e gestão; informação e estudos turísticos; logística de transportes; regionalização do turismo; fomento à iniciativa privada; infraestrutura pública; qualificação dos equipamentos e serviços turísticos; promoção e apoio à comercialização bem como a modernização dos instrumento normativos.

Os instrumentos normativos, ao longo do século XX e XXI, versaram sobre a criação, regulamentação e extinção de organismos oficiais de turismo; a instituição das políticas nacionais de turismo; a regulamentação, desde o registro até a fiscalização de prestadores de serviços turísticos, abarcando agências de viagens e turismo, serviços de alojamento e alimentação e serviços transportes; e o ordenamento do território turístico. Os instrumentos normativos foram concretizados por meio de decretos, decretos-lei, lei e resoluções normativas dos órgãos competentes, bem como portarias contemplando o setor de hospedagem, agências de viagens, transporte, alimentação, eventos e segurança turística.

Entretanto, os instrumentos normativos não eram suficientes para fomentar o desenvolvimento turístico do país, uma vez que sua função é regular e normatizar o setor. Assim, houve a necessidade de instituir os instrumentos de fomento²⁸ que foram criados a partir da década de 1970, sendo constituído pelo Fundo Geral para o Turismo (Fungetur) e outros fundos setoriais como o Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) e o Fundo de Investimentos Setoriais (Fiset), dentre outros.

Destacamos que anteriormente à existência dos instrumentos apresentados, já havia ações de comunicação e promoção que foram efetuadas desde os primórdios da atividade turística no país. As campanhas de promoção do destino Brasil focaram, via-de-regra, no mercado internacional, como forma de atrair turistas estrangeiros e por consequência,

²⁸ ²⁸ Os incentivos fiscais podem ser instituídos por meio de vários benefícios de acordo com as normas jurídicas que o regem. A forma imunitória, por exemplo, constitui imunidade tributária conforme o artigo 150 da Constituição Federal de 1988. Os investimentos denominados privilegiados proporcionam isenções, alíquotas reduzidas, moratória de impostos, bonificações, créditos especiais e outras formas, cujo objetivo maior é induzir o investimento, geralmente, da iniciativa privada, em áreas que o Estado elegeu como prioritárias para promover o desenvolvimento econômico e social.

²⁸ Com migração queremos pontuar que nesse momento o Brasil tinha interesse em povoar seu território e incentivo a migração para o país bem como internamente.

²⁸ Decreto-lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971.

incrementar a balança de pagamentos do turismo, impactando positivamente a economia brasileira.

A promoção externa/interna do destino Brasil foi realizada por meio da participação em feiras, congressos e exposições nacionais e internacionais, fam trip, divulgação do calendário de eventos e algumas campanhas internacionais direcionadas a países específicos. Destacamos que dentre as estratégias de divulgação, foram abertos, em dois momentos distintos, escritórios no exterior. Primeiro, nas décadas de 1970 e 1980. Encerrados nos anos 1980. E em 2003, como uma das ações do Plano Aquarela que orientou a promoção do Brasil no exterior. Internamente as ações a partir de 2003, foram realizadas com base no Plano Cores do Brasil.

As ações de formação ocorreram desde a década de 1970, sendo intensificadas na última década do século XX e início do século XXI.

O quadro 12, resume a estrutura da administração pública no plano do turismo, bem como os instrumentos das políticas públicas de turismo que estiveram relacionadas com a evolução política e econômica do Brasil, sobretudo, a partir de meados do século XX.

Período	Instrumentos Organizativos	Instrumentos Programáticos		Instrumentos Normativos	Instrumentos de Fomento	Ações de Comunicação e Promoção
		Planos Gerais	Programas			
Antes de 1966	Divisão de Turismo Combratur Divisão de Turismo e Certames	Instituiu a divisão turística do país por meio do Decreto n° 51.130, de 3 de agosto de 1961.	-	Decreto n.º 19.667/31 Decreto-Lei n.º 1.023 – A/38 Decreto n.º 5.077/1939 Decreto-Lei n.º 7.582/45 Decreto-Lei n.º 9.215/46 Decreto-Lei n.º 9.863/46 Decreto n.º 44.863/58 Lei 4.048/61 Decreto n° 572/62	Selo de Turismo Decreto 55/66 art. 20. Pagamento de horas extras e recursos para participação no Congresso da Associação Interparlamentar de Turismo.	Participação em feiras e exposições internacionais.
1966 – 1985	Sistur Embratur CNTur Ministério das Relações Exteriores	Plano de Prioridade de Localização de Hotéis de Turismo	Projeto Turis	Decreto n.º 55/66 Decreto n.º 60.224/67 Decreto-Lei n.º 1.191/71 Decreto-Lei n. 1.376/74	Incentivos fiscais Fungetur Fiset Finor Finam	Participação e realização de congressos, feiras e exposições nacionais e internacionais; Fam-trip; Abertura de escritórios no exterior; Calendário turístico e de congressos, feiras e exposições; Campanhas interacionais.
1986 - 1994	Presidência da República Embratur	Plantur (Não implementado)	Programa Polos Turísticos Programa do Turismo Interno Programa Mercosul Programa de Ecoturismo Programa de Marketing Internacional Programa de Qualidade e Produtividade do Setor Turístico Programa de Formação de Recursos Humanos para o Turismo	Lei n.º 7.846, de 06 de junho de 1986. Lei n.º 8.181/91 Decreto n.º 448/92	Fungetur, Finam Finor, Fiset Prodetur	Ações de promoção no exterior: Parceria com a Funtur, responsável pela operação dos escritórios de turismo do Brasil no exterior; Promoção da diversificação do produto turístico nacional por meio do Programa <i>Fly to Brazil</i> ; Participação das principais feiras de turismo do calendário internacional e de eventos comerciais nacionais.
1995 - 2002	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo Ministério do Esporte e Turismo Embratur	Política Nacional de Turismo 1996 – 1999 Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo	23 programas PNMT Programa Polos de Ecoturismo	Lei n.º 9.649/98 Medida Provisória n.º 2.216-37/01 Decreto n.º 4.402/02	Fungetur, Finam, Finor Fiset Sistema BNDES Prodetur Proecotur	Campanhas Internacionais: inserção na CNN e Revista Times América Latina, Europa e Estados Unidos; Várias campanhas nacionais de sensibilização dos brasileiros visando à promoção do turismo interno. Prêmio Selo turístico.
2003 - 2010	Ministério do Turismo EMBRATUR	Plano Nacional do Turismo 2003 – 2007 Plano Nacional do Turismo 2007 – 2010	PRT (estruturante)	Lei n.º 10.683/03 Lei n° 11.771/08 Decreto n.º 7.381/10	Fungetur, Finam, Finor Fiset Prodetur Sul/SE/Nacional	Plano Cores – mercado interno Plano Aquarela – Mercado Internacional Prêmio EBAP/FGV Salão do Turismo

Quadro 12 - Instrumentos da política turística brasileira.

Fonte: Elaboração própria, 2014.

3.2. Política Turística No Brasil (1930 – 1989): da Centralização Autoritária a Transição para a Democracia

Este capítulo está estruturado de maneira a apresentar o contexto político e econômico brasileiro entre os anos de 1930 e 1989 bem como a atuação em matéria de turismo e os instrumentos relativos à política turística brasileira no período.

Tem como objetivo retratar os primórdios da organização do turismo em território nacional até o período em que o país passou pela transição para a democracia. A reconstrução apresentada considerou os instrumentos organizativos, programáticos, normativos, de fomento, assim como as ações de comunicação e promoção, além da formação e investigação no campo do turismo.

No período retratado, o Brasil teve governos com atuação populista, desenvolvimentista, ditatorial e por fim fez a transição para a democracia. O contexto político e econômico apresentado permite conhecer um pouco da construção política e econômica do país, além dos períodos de instabilidade.

Na descrição da atuação em matéria do turismo abarcamos as ações relativas ao turismo e à construção do sistema turístico nacional que se consolidou a partir dos anos 1990 como é apresentado no capítulo seguinte.

3.2.1 Atuação em Matéria de Turismo (1930 – 1989)

Nesta seção objetivamos discorrer sobre a atuação pública federal em matéria de turismo destacando os principais feitos da gestão pública federal no campo do turismo.

Assim, iniciamos pontuando que antes da instituição de diplomas legais que regulamentaram a venda de passagens, houve no Brasil convênios e acordos bilaterais, advindos do Ministério das Relações Exteriores, com a finalidade de regulamentar o fluxo de visitantes que permitiam ou restringiam a entrada e saída de estrangeiros no país.

Alguns desses acordos foram firmados na década de 1920 e referiam-se à supressão de vistos em passaportes diplomáticos com o Reino Unido, 1924 (MRE, 1924), e Tchecoslováquia em 1924/1925 (MRE, 192). Outros fomentavam o turismo com países como Argentina, em 1933 (Dec. n.º 24.393 de 24/04/1934); o Uruguai, 1937 (Dec. n.º 1.846 de 03/08/1937), Estados Unidos, 1937/1938, e Bolívia em 1939 (Brasil, 2013) e Chile em 1952 (Dec. n.º 31.536 de 03/10/1952).

Ainda que os primeiros diplomas legais que regulamentaram as questões específicas do turismo, como a regulação das atividades das empresas e agências de viagens e turismo, tenham sido homologados a partir de 1940 (Cruz, 2000; Ferraz, 1992), o Brasil já tinha atuação em matéria de turismo, por meio do Ministério das Relações Exteriores.

Foi nesse período que surgiram as primeiras iniciativas no sentido de organizar o turismo a partir da criação de instituições públicas federais.

Inicialmente o turismo esteve vinculado ao Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) por meio da Divisão de Turismo (DT). O DIP foi um órgão altamente repressor e censurou a imprensa e propaganda, a radiodifusão, o cinema e o teatro.

Entre as funções da DT, observa-se a tentativa de organizar informações turísticas para elaborar material de divulgação com a finalidade propor e executar a propaganda turística no exterior a partir do contato com organizações de turismo em âmbito global além dividir o país em zonas turísticas e estimular o turismo interno (Senado, 1939).

No que se refere ao planejamento e gestão do turismo, competia a DT dirigir e coordenar as atividades concernentes ao Turismo em todo o país promovendo e o desenvolvimento e zelando pelas entidades que exerciam atividades turísticas. Organizar os planos anuais de temporada turística e regular as questões referentes ao desenvolvimento e à criação de estações de turismo, hidrominerais, climáticas.

Com o objetivo de integrar e dar acesso aos locais turísticos ou que tivessem finalidade turística, a DT deveria estimular e unificar as iniciativas das empresas de transportes com objetivo de tornar mais fácil o acesso às estações e locais de turismo, de cura termal e climática do país, facilitando a circulação dos turistas (Dec. n.º 5.077 de 29/12/1939).

Com a queda do Estado Novo e a extinção do Departamento Nacional de Informação a fiscalização das agências de viagens ficou sem um órgão fiscalizador (Ferraz, 1992) até tal função ser incorporada ao Instituto Nacional de Imigração e Colonização, em 1954.

É importante esclarecer que a Superintendência de Política Agrária não herdou as funções de registro e de fiscalização de empresas de turismo, tampouco a venda de passagens. Essa função foi atribuída à Divisão de Turismo e Certames²⁹ como consta no artigo 115 do diploma legal específico.

As atribuições conferidas à Superintendência de Política Agrária pela Lei Delegada n. 11, de 11 de outubro de 1962, e que não são transferidas para o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, ficam distribuídas pelos órgãos federais, na forma dos seguintes dispositivos: [...] IV - para a Divisão de Turismo e Certames, do Departamento Nacional de Comércio, do Ministério da Indústria e do

²⁹ Lei n.º 4.504 de 30 de novembro de 1964

Comércio, o registro e a fiscalização de empresas de turismo e venda de passagens. (Lei n.º 4.504 de 30/11/1964, p. 49).

O diploma legal que criou a Superintendência de Política Agrária³⁰ (Supra), não faz referência à fiscalização de empresas de turismo, tampouco menciona a venda de passagens. Somente, dois anos após, em 1964 é que ficou esclarecido que tal atividade seria exercida pela Divisão de Turismo e Certames.

Em meio ao contexto de instabilidade e dos interesses ideológicos do governo, é possível observamos que embora o turismo não estivesse entre as ações estratégicas para organização e estruturação política, econômica e social do Brasil, foi no primeiro governo Vargas que a DT fora criada em fins da década de 1930. Nos anos 50 do século XX, foi apresentado o primeiro projeto³¹ visando à criação de um órgão nacional de turismo, o Instituto Brasileiro de Turismo (Ibratur) (Beni, 1991) que fosse o responsável pela política nacional de turismo. Essa iniciativa se deu por meio um movimento liderado pelo Conselho de Turismo da Confederação Nacional do Comércio³² e por diversos parlamentares (Araújo, 2007).

A década de 1940, apesar do turismo não sido contemplado como vetor de desenvolvimento nacional ou regional (Araújo, 2007; Cruz, 2000; Beni, 1991), foi marcada por restabelecer a vigência do art. 50 da Lei de Contravenções Penais³³, declarando “nulas e sem efeito todas as licenças, concessões ou autorizações dadas pelas autoridades federais, estaduais e municipais” (Silveira, Paixão & Cobos, 2006, p. 122), repercutindo-se negativamente na atividade turística e impactando a economia das cidades onde se localizavam os principais casinos brasileiros.

O encerramento dos cassinos causou, além de impactos econômicos no curto prazo, estagnação e atraso do turismo no Brasil, uma vez que a hotelaria se constituía na espinha dorsal do desenvolvimento turístico no país (Beni, 2006). O instrumento normativo que provocou o fechamento dos cassinos deflagrou uma crise em alguns hotéis que tiveram que reestruturar suas atividades devido à brusca queda da taxa de ocupação. O impacto se deu não apenas no setor hoteleiro, mas também no turismo, que sofreu forte estagnação (CNC, 2005).

Se por um lado o fechamento dos cassinos desencadeou uma crise no setor, por outro contribuiu para a organização e fundação da Associação Brasileira de Agência de Viagens

³⁰ Lei Delegada n.º 11 de 11 de outubro de 1962.

³¹ Projeto de Lei n.º 3.714, em 1953

³² Entidade sindical de grau superior coordenadora dos interesses econômicos do comércio em todo o território nacional, na conformidade do regime instituído pela Consolidação das Leis do Trabalho.

³³ Decreto-Lei n.º 9.215, de 30 de abril de 1946

(ABAV), no ano de 1953, a exemplo da Associação Brasileira da indústria de Hotéis (ABIH), fundada em 1936 (CNC, 2005).

A mobilização governamental com a criação de duas comissões para apresentarem o projeto do organismo nacional de turismo e a movimentação da CNC influenciaram a criação da Combratur, que foi instituída em 1958, quando se realizava o VI Congresso Nacional de Turismo, entre os dias 15 e 22, na cidade de Recife (Diário do Congresso Nacional, 1958).

Após a criação da Combratur, em 1958, seu regimento foi aprovado³⁴ e nele delegaram-se as seguintes atribuições: desenvolver e coordenar as atividades destinadas ao desenvolvimento do turismo interno bem como do afluxo do estrangeiro; estudar e supervisionar as medidas relacionadas à movimentação de turistas; simplificar e padronizar as exigências e os métodos de informação relativos aos viajantes; promover e estimular os planos relativos aos equipamentos turísticos, sobretudo à construção e à remodelação de hotéis; criar serviços e instalações com a finalidade de ampliar e complementar as zonas turísticas; realizar inventário da oferta turística; e realizar em colaboração com os estados e os municípios, o inventário das áreas de interesse turístico existentes no país, a fim de ser levantado patrimônio natural, com a finalidade de proteger, por meio de legislação adequada, a paisagem e outros motivos considerados como atração turística (Dec. nº 48.126 de 19/04/1960).

Como órgão competente pelo turismo em âmbito nacional, a Combratur estabeleceu a Divisão Turística do Território Nacional³⁵ que serviria de base para o planejamento do fomento do turismo (Decreto n.º 51.130, de 3/08/1961). Consideramos que a divisão turística estabelecida vem a ser a primeira proposição de ordenamento do território brasileiro com fins turísticos, sendo dividido em cinco regiões e cinco costas balneárias, com 84 áreas turísticas (Decreto n.º 51.130, de 3/08/1961), extrapolando o universo legislativo sobre regulamentação de agências de viagens, entrada e saída de turistas do país.

Em 1961, com mais uma reestruturação, o turismo ficou a cargo da Divisão de Turismo e Certames³⁶ (DTC), que tinha como funções:

I - estudar e sugerir todas as medidas que visem a facilitar e incrementar o turismo no território nacional; II - dar execução a todas as diretrizes que forem traçadas pela política nacional de turismo, articulando-se, para isso, interna e externamente, com os órgãos públicos e entidades privadas que estiverem vinculadas ao assunto; III - estabelecer e manter atualizado o calendário nacional de turismo em articulação com o de outros países; IV - processar os pedidos de autorização ou de concessão para o

³⁴ Decreto n.º 48.126, de 19 de abril de 1960

³⁵ Decreto n.º 51.130, de 3 de agosto de 1961

³⁶ Decreto n.º 534, de 23 de janeiro de 1962.

funcionamento de exposições, feiras e certames congêneres de indústria e comércio, exercendo as demais atribuições da extinta Comissão Permanente de Exposições e Feiras (Dec. n.º 534, de 23/01/1962, p. 4).

Enquanto a Combratur era diretamente ligada à Presidência da República e tinha a finalidade de coordenar o turismo interno e externo, a DTC foi criada na estrutura interna do Ministério da Indústria e do Comércio e tinha a incumbência de contribuir com a finalidade do Departamento Nacional do Comércio, por meio das suas seções de expansão turística, de calendário turístico e exposições de feiras e certames (Ministério da Indústria e do Comércio, 1966).

Nessa ocasião o registro e fiscalização das empresas de turismo e venda de passagens ainda permanecia sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Imigração e Colonização. Porém foi alterado³⁷, sendo transferidos para a DTC o registro e fiscalização das empresas de turismo e venda de passagens, agrupando as diversas atividades relacionadas ao turismo sob o viés econômico no âmbito do Ministério da Indústria e do Comércio (Ferraz, 1992).

De acordo com Dias (1990), citada por Araújo (2007), na ausência da política nacional de turismo, a DTC empreendeu esforços na promoção e divulgação do Brasil e iniciou a interlocução com grupos internacionais, visando à ampliação da rede hoteleira no Brasil.

Por fim, coube à DTC a incumbência elaborar o projeto de lei em substituição ao que propunha a criação do Ibratur, sugerindo inicialmente a criação do Instituto Brasileiro de Turismo, Exposições e Certames (Ibratec) (Beni, 1991), que evoluiu para o projeto que culminou com o Decreto n.º55/66, instituindo o Sistema Nacional de Turismo (Sistur) e estabelecendo diretrizes para a elaboração de uma Política Nacional de Turismo (Brasil, 1966).

O artigo primeiro do Decreto-lei 55/66 estabeleceu que a política nacional de turismo é uma “atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo sejam originárias de setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento econômico do país” (Dec. n.º 55, de 18/11/1966, p. 1). Entendimento que foi revisto em 1967, que considerou a Política Nacional de Turismo³⁸ como “o conjunto de diretrizes e normas, integradas em um planejamento de todos os aspectos ligados ao desenvolvimento do turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional” (Dec. n.º 60.224, de 16/02/1967, p. 01).

³⁷ Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, no seu art. 115, inciso IV.

³⁸ Decreto n.º 60.224 de 1967.

O Decreto-lei 55/66 atribuiu ao governo federal a coordenação das iniciativas para dinamizar o setor, visando ao desenvolvimento econômico e cultural, à coordenação dos programas oficiais, bem como os da iniciativa privada, com a finalidade de garantir o desenvolvimento uniforme da atividade turística em âmbito nacional e ao financiamento e incentivos fiscais ((Dec. n.º 55, de 18/11/1966).

Enquanto o CNTur tinha como atribuições “formular, coordenar e dirigir a política nacional de turismo” (Brasil, 1966, p. 01), a EMBRATUR foi criada como empresa pública, para executar a política nacional delineada no âmbito do CNTur. Como empresa pública, possuía maior flexibilidade e autonomia para “estabelecer contratos, estudos e convênios, autorizados pelo Conselho, com entidades públicas e privadas” ((Dec. n.º 55, de 18/11/1966, p. 04). O CNTur, no momento de sua criação, apresentou uma lógica distinta da lógica atual em que é um órgão de apoio e consulta do Ministério do Turismo e não o responsável pela política nacional de turismo.

À Embratur competiam o fomento e financiamento direto de iniciativas que tivessem como finalidade o desenvolvimento do turismo por meio da constituição de fundos especiais e de outras formas de captação de recursos. E, ainda, exercer atividades de registro e fiscalização de empresas destinadas a prestação de serviços relacionados ao turismo.

A aparente coerência entre um dos cinco objetivos do PAEG, a diminuição dos desequilíbrios regionais, e o entendimento de que o turismo seria uma forma de equacionar as desigualdades regionais, no conceito de política nacional de turismo é expressa também no artigo 3.º do Decreto 55/66, no que se refere aos financiamentos e incentivos fiscais relativos às diferentes regiões do país.

Consideramos o Decreto 55/66 um marco para o turismo brasileiro, por dois motivos principais. O primeiro, por ter sido a via pela qual foi instituída a primeira política pública de turismo no Brasil (Cruz, 2000), apesar de não contemplar todos os instrumentos organizativos integrantes de uma política turística, e o segundo, por materializar “a disciplina da ação de planejamento turístico do Estado, mediante a intervenção sob o domínio econômico setorial, visando ao seu desenvolvimento, em regime de mercado” (Ferraz, 19912, p. 3).

O Decreto 55/66 foi instituído no período de vigência do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) estabelecido para o período compreendido entre 1964 e 1966. Um dos objetivos do PAEG era atenuar as desigualdades regionais e as tensões ocasionadas em função dos desequilíbrios sociais existentes no país. Nesse contexto, a criação do CNTur e da

Embratur, para além de definir um lugar na estrutura administrativa federal, também corroborou com o objetivo colocado no plano de ação para o território nacional (Cruz, 2000).

No período conhecido como o milagre econômico brasileiro, em que houve vários planos de desenvolvimento para o país, como o Plano Decenal – 1967/1976 –, o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) 1968/1970, o Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo – 1970 – e II Plano Nacional de Desenvolvimento – 1975/1979–, apenas o I Plano Nacional de Desenvolvimento – 1972/1974 – contemplou o turismo como atividade estratégica para o processo de desenvolvimento econômico nacional.

Isso se deu em virtude da aprovação das diretrizes e prioridades do PND, contemplando o turismo ao afirmar que o “Plano [PND] deve incluir medidas que visem ao incremento do turismo tanto de correntes turísticas, internacionais como internas, dotando-se as regiões propícias de condições favoráveis”³⁹ (Lei n.º 5.727 de 4/11/1971)

Destacamos que na década de 1970, a Embratur empreendeu esforços com vistas ao ordenamento do território turístico e também ao estabelecimento de estímulo fiscal⁴⁰, destinado às empresas nacionais prestadoras de serviços a turistas estrangeiros no Brasil, o que resultou na atração de grupos internacionais que se instalaram, principalmente, no Rio de Janeiro e em São Paulo. Como muitos desses grupos pertenciam a transportadoras e operadoras que dominavam fluxos turísticos europeus, americanos e orientais, o Brasil também passou a figurar no cenário turístico internacional, porém, sem se beneficiar do efeito multiplicador do turismo (Paiva, 1995).

Quanto ao ordenamento do território turístico foi contratada a empresa francesa SCET International com o intuito de realizar um estudo detalhado e complexo para o aproveitamento turístico da região que seria contemplada com a construção da BR 101, também conhecida como Rio - Santos, ligando as duas metrópoles nacionais, Rio de Janeiro e São Paulo, pelo litoral, proporcionando a ocupação do território que ficara praticamente incomunicável até aquele momento. Esse estudo resultou no Projeto Turis, uma das primeiras ações da Embratur com a finalidade de promover o ordenamento do território sob o interesse turístico, juntamente com a Lei n.º 6.513, de dezembro de 1977.

No início dos anos 80 do século XX, concebeu-se o conceito de “Portões de Entrada” em Belém, Fortaleza, Manaus, Recife e Salvador, dando início aos pacotes turísticos para as regiões Norte e Nordeste, em 1979, e foram regulamentadas as atividades e serviços das

³⁹ Lei n.º 5.727, de 4 de novembro de 1971.

⁴⁰ 40 Decreto-lei n.º 1587 de 19 de dezembro de 1977.

agências de turismo⁴¹, além das transportadoras turísticas que exploravam ou viessem explorar os serviços de transporte turístico de superfície.

Estabeleceram-se ainda as condições para prestação dos serviços de transporte turístico de superfície e definiu-se o que seria a prestação do serviço de transporte turístico de superfície e suas modalidades – excursões; passeio local; traslado e especial – e as condições operacionais relativas às empresas prestadoras de serviços remunerados para a organização de congressos, convenções, seminários e eventos congêneres⁴².

No ano de 1982 foram instituídos convênios com a finalidade de implantar terminais de turismo social bem como acordos entre a Embratur e o Ministério do Trabalho visando o estímulo aos sindicatos no sentido promoverem e organização de viagens turísticas na baixa temporada, resultando na popularização do turismo interno (Cavalcanti, 2006; Edra, 2005).

Os anos abarcados pelo Decreto 55/66, que foi revogado oficialmente em 1992, podem ser considerados como o período de “racionalização na condução e na gestão pública da atividade turística” (Araújo, 2007, p. 128), estruturação e regulamentação do setor turístico no Brasil e o momento em que o turismo foi reconhecido institucionalmente como atividade econômica capaz de contribuir para a promoção do desenvolvimento regional, bem como para a redução das desigualdades entre as regiões brasileiras (Fratucci, 2008).

No final da década de 1980, no governo Sarney, o publicitário João Doria Junior assumiu a direção da Embratur, que se encontrava em situação precária. A precariedade era tão profunda que não havia condições físicas para sua equipe trabalhar. Assim, sua primeira ação priorizou as condições de trabalho e, posteriormente, empreendeu esforços com a finalidade de realizar um levantamento da situação do turismo em âmbito nacional.

Tal levantamento refletiu a necessidade de aproximação entre a iniciativa privada e os governos federal, estadual e municipal, corroborando para criação da Comissão Nacional de Entidades de Turismo (Conetur), cujo objetivo consistia em “debater projetos, propor soluções e elaborar programas de incentivo e desenvolvimento do turismo” (p. 6). Resultando no estabelecimento de objetivos e metas para o plano de promoção do turismo nacional.

Ainda no governo de José Sarney, houve desregulamentação sobre o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos⁴³, tornando livre, “no País, o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos, salvo quanto às obrigações tributárias e às normas municipais para a edificação de hotéis” (Dec.- Lei nº 2.294 de 21/11/1986, p. 01).

⁴¹ Decreto nº 84.934, de 21 de julho de 1980.

⁴² Resolução Normativa CNTur n.º 14, de 23 de novembro de 1984.

⁴³ Decreto-lei n. 2.294 de 21 de novembro de 1986.

De acordo com Silveira, Paixão e Cobos (2006), esse diploma legal conduziu à abertura descontrolada de agências de viagens, colocou fim à obrigatoriedade de classificação e registro das empresas turísticas pela Embratur, indicando que esse seria o seu fim nos moldes em que fora concebida. De fato, a Embratur passou por transformações em 1990, entretanto até a criação do Ministério do Turismo, em 2003, foi a marca do turismo brasileiro.

Concluindo, a exposição apresentada nos permite afirmar que no período retratado, apesar da criação de vários organismos públicos para tratar do turismo, o Brasil conseguiu, sobretudo, a partir de 1966, constituir e evoluir com o seu sistema turístico e sua atuação por meio dos instrumentos organizativos, normativos, de fomento, bem como as ações de comunicação e promoção, além da formação se refletindo no ordenamento territorial, nos estímulos fiscais e incentivos a investimentos privados, controle de qualidade do produto turístico e aprimoramento de instrumentos de defesa do consumidor-turista.

3.2.2. Os Instrumentos Organizativos Federais - (1930 - 1989)

Quanto à organização da estrutura administrativa, apesar de não ter uma relação direta com o turismo, a Comissão Permanente de Exposições e Feiras que esteve sob a “presidência honorária do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio e efetiva do diretor geral do Departamento Nacional da Indústria e Comércio”⁴⁴ (Decreto nº 24.163 de 24/04/1934, p. 1), foi substituída pela Divisão de Turismo e Certames, em 1961.

O DIP, criado em 1939, abarcou além da Divisão de Divulgação, de Radiodifusão, de Cinema e Teatro, de Imprensa, a Divisão de Turismo (DT) (Dec. n.º 5.077 de 29/12/1939), reunindo as funções de censura e repressão em todas as divisões que estavam sob sua responsabilidade e vinculado à Presidência da República. A DT é considerada por Cruz (2000) o primeiro órgão oficial de turismo (Cruz, 2000).

Em 1945, Getúlio Vargas extinguiu o DIP e criou o Departamento Nacional de Informação (DNI) no âmbito do Ministério da Justiça e Negócios Interiores⁴⁵. Esse Departamento abrigou os assuntos que antes estavam a cargo do DIP, responsabilizando-se por “superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo” (Decreto-lei n.º 7.582 de 25/05/1945, p. 01).

⁴⁴ Decreto nº 24.163, de 24 de Abril de 1934.

⁴⁵ Decreto-lei n.º 7.582, de 25 de maio de 1945.

Dado o contexto da crise que se arrastava no setor e a demanda por um órgão nacional de turismo, Getúlio Vargas, em 1952, organizou a partir do Ministério da Justiça, uma Comissão de Planejamento Turístico, que elaborou um anteprojeto de lei no qual propunha o desenvolvimento da indústria e do comércio turístico. Entretanto, o DASP, o reprovou e preparou então um substitutivo que foi enviado ao Executivo. Após a impugnação de alguns artigos, o processo se retardou e foi abandonado sob o argumento de não “satisfazer plenamente os objetivos e interesses do país em matéria de turismo” (Diário do Congresso Nacional, 1961, p. 2716).

Enquanto a proposta era analisada, foi criada a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Turismo⁴⁶, com o objetivo de “estudar os problemas de turismo e propor medidas legislativas indispensáveis para o desenvolvimento dessa indústria no Brasil” (Res. n.º 26 de 23/08/1956, p. 01), que ficou responsável por redigir um projeto substitutivo ao apresentado.

Assim, em 21 de novembro de 1958, paralelamente à realização do VI Congresso Nacional de Turismo (Diário do Congresso Nacional, 1958), foi criada a Comissão Brasileira de Turismo (Combratur), vinculada diretamente à Presidência da República⁴⁷.

A Combratur coexistiu por um curto período de tempo com a Divisão de Turismo e Certames, do Departamento Nacional do Comércio, do Ministério da Indústria e do Comércio, pois em 1961, a instabilidade política acentuou-se e algumas alterações na administração foram realizadas.

Dentre elas, citamos a reorganização do Ministério da Indústria e do Comércio⁴⁸ (MIC) (Ferraz, 1992), contemplando em sua estrutura a Secretaria do Comércio, do Departamento Nacional do Comércio (DNC) que teve como finalidade “planejar, coordenar e acompanhar a execução das medidas pertinentes às atividades comerciais do País, nos planos interno e externo” (Lei n.º 4.048 de 29/12/1961, p. 5). Na estrutura da DNC foi criada a Divisão de Turismo e Certames⁴⁹ (DTC).

Enquanto a Combratur era diretamente ligada à Presidência da República e tinha a finalidade de coordenar o turismo interno e externo, a DTC foi criada na estrutura interna do Ministério da Indústria e do Comércio e tinha a incumbência de contribuir com a finalidade do Departamento Nacional do Comércio, por meio das suas seções de expansão turística, de

⁴⁶ Resolução n.º 57 de 22 de março de 1956.

⁴⁷ Decreto n.º 44.863 de 1958.

⁴⁸ Lei n.º 4.048, de 29 de dezembro de 1961.

⁴⁹ Decreto n.º 534, de 23 de janeiro de 1962.

calendário turístico e exposições de feiras e certames (Ministério da Indústria e do Comércio, 1966).

Em 1967, o Decreto-lei 55/66 foi regulamentado, criando o Sistema Nacional de Turismo⁵⁰, composto pelo CNTur, pela Embratur e pelo Ministério das Relações Exteriores, por meio das missões diplomáticas e repartições consulares do Brasil, para a divulgação turística do Brasil em outros países.

Salientamos que o Ministério das Relações Exteriores foi e é o responsável pela negociação e intermediação da necessidade ou não de visto para brasileiros e estrangeiros que queiram visitar e/ou residir no Brasil, bem como por convênios de cooperação turística. No início do século XX até os anos 30se período, foram realizados os primeiros acordos e convênios bilaterais tendo em vista o fomento do turismo.

Para melhor compreensão dos instrumentos organizativos, elaboramos um mapa dos organismos públicos federais com os quais o turismo teve vinculação no âmbito do Estado Nacional Populista, Desenvolvimentista, Ditatorial e transitório para a democracia, que apresentamos na figura 11.

⁵⁰ Decreto Nº 60.224, de 16 de fevereiro de 1967.

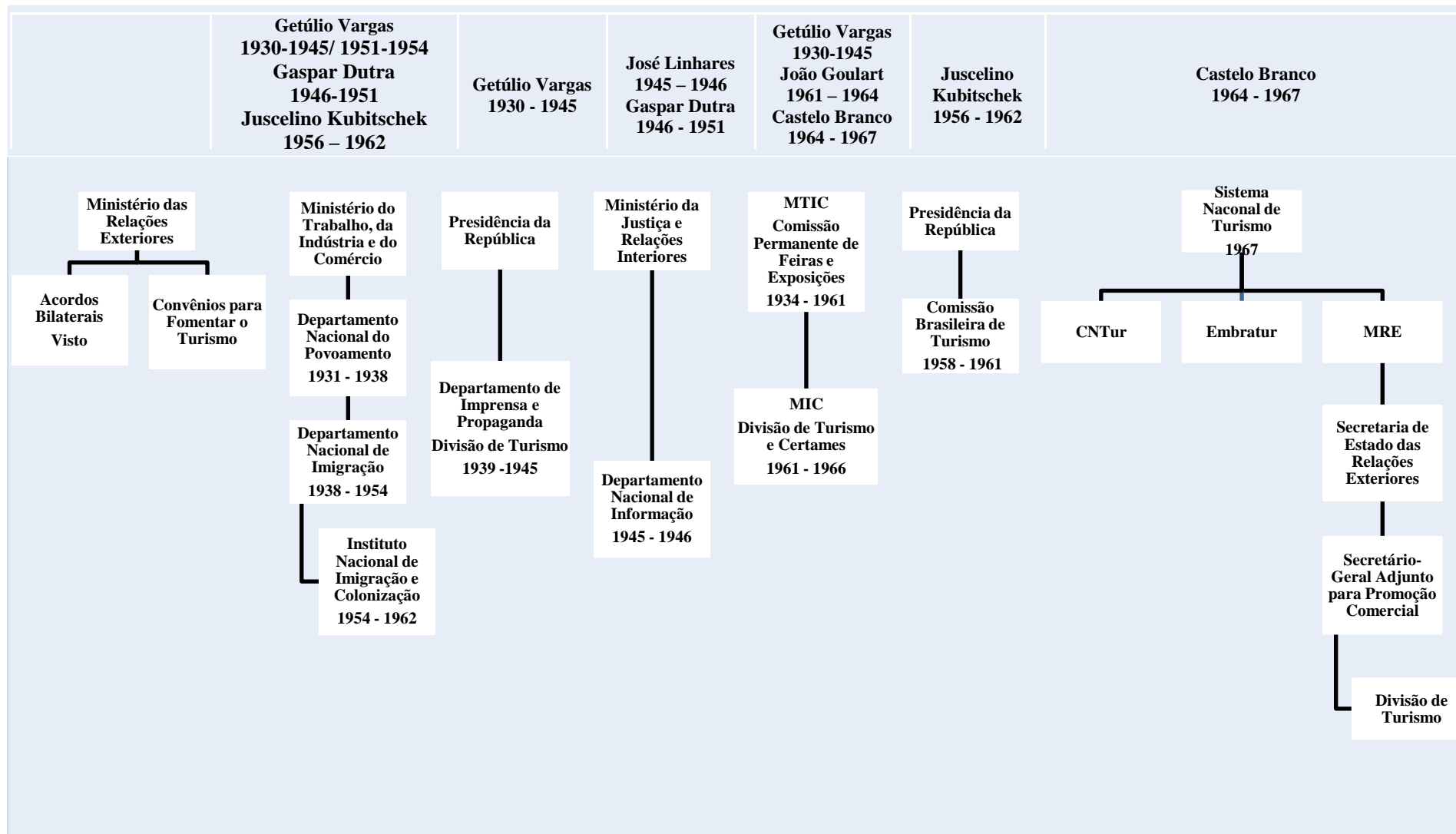


Figura 11 - Órgãos Administrativos aos quais as atividades turísticas teve alguma vinculação no âmbito da Administração Pública Federal 1923 a 1967.
 Fonte: Elaboração da autora a partir dos instrumentos legais consultados, 2014

3.2.3. Os Instrumentos Normativos Federais (1930 – 1989)

O aparato jurídico institucional relativo ao turismo ao longo dos anos tem se constituído por meio de decretos, decretos-lei, leis, medida provisória, deliberações e resoluções normativas.

Assim, os diplomas legais aplicados ao turismo brasileiro contemplam as necessidades que foram entendidas como importantes para a constituição do setor turístico nacional, como a criação dos organismos oficiais de turismo; os fundos de financiamento oficiais, o cadastro e classificação de empreendimentos turísticos, a regulação da atividade de agências de viagens e turismo e dos meios de hospedagem e transporte turístico.

Para além destes assuntos, os diplomas legais também abarcaram: a regulamentação da venda de passagens e pacotes turísticos; o estabelecimento do ordenamento turístico do território nacional; a delimitação das áreas prioritárias para o desenvolvimento turístico; a regulamentação da proteção do consumidor; o cadastro de profissionais que do turismo; e a participação dos órgãos oficiais de turismo em eventos nacionais e internacionais (Anexo V).

3.2.4. Os Instrumentos Programáticos Federais: planos, programas e projetos (1930 - 1989)

No período que compreendeu os anos até 1965 não identificamos nos documentos e material consultado menção a algum Plano Nacional de Turismo ou similar. Sabemos, no entanto, que foi instituída a divisão turística do país⁵¹ dividindo o território nacional em cinco macrorregiões.

Assim, a Região Norte foi subdividida em duas zonas e cada uma com três áreas turísticas; a Região Nordeste foi dividida em seis zonas e doze áreas turísticas; a Região Leste, formada pelos estados formada pelos Estados de Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Guanabara, com cinco zonas e vinte e cinco áreas turísticas; a Região Sul, com quatro zonas, uma subzona e vinte áreas turísticas; mais a Região Centro Oeste, dividida em duas zonas e sete áreas turísticas. Além das divisões

⁵¹ Decreto nº 51.130, de 3 de agosto de 1961.

supracitadas, o litoral brasileiro foi também agrupado por Costas Balneárias, desde o estado do Ceará até o Rio Grande do Sul. Essa divisão tinha como finalidade orientar o planejamento, fomento e promoção turística do território.

Outro documento que orientou a alocação de infraestrutura hoteleira no território nacional foi o Plano de Prioridade de Localização de Hotéis de Turismo⁵², que estabeleceu as seguintes áreas prioritárias para alocação de infraestrutura hoteleira.

Capital Federal, capitais dos estados e dos territórios; Estâncias hidrominerais, estações climáticas e balneárias, e cidades históricas; Adjacências de aeroportos internacionais e eixos viários de interesse turístico; Parques nacionais e áreas naturais de caráter excepcional e de interesse turístico; Outras localidades de comprovado interesse turístico, a critério do CNTur (Cruz, 2000, p. 546).

O CNTur⁵³ estabeleceu ainda as definições, diretrizes, objetivos e a metodologia para a elaboração do Plano Nacional de Turismo (Plantur) (Cruz, 2000), que seria o suporte à execução da política nacional de turismo (Carvalho, 2000). Entretanto, o Plantur não foi instituído e a política nacional de turismo restringiu-se aos incentivos financeiros e fiscais, orientados, sobretudo, para o setor hoteleiro, fortalecendo a orientação o Plano de Prioridade de Localização de Hotéis de Turismo na ausência de uma política para desenvolvimento para todo o setor turístico (Cruz, 2000).

Embora o Plantur não tenha sido instituído, dispôs-se sobre as zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo⁵⁴, indicando que o CNTur iria delimitar as zonas prioritárias de interesse turístico, visando ao aproveitamento da potencialidade turística do território nacional. Entretanto, a definição, categorização e delimitação de procedimentos relativos às Áreas Especiais e Locais Especiais de Interesse Turístico⁵⁵ viriam mais tarde, em 1977, destacando a necessidade do inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural.

Ainda com relação ao ordenamento do território de interesse turístico, foi apresentado pela Embratur um projeto incluindo as áreas concorrentes à BR 101, Rio – Santos, com a finalidade de “dotar a região de normas para a ocupação do solo e a traçar

⁵² Resolução CNTur 31 de 1968.

⁵³ Resolução CNTur n.º 71, de 10 de abril de 1969.

⁵⁴ Em 1973, o Decreto n.º 71.791.

⁵⁵ Lei n. 6.513, de 20 de dezembro de 1977.

um planejamento incipiente, que servira de base à elaboração dos estudos específicos para cada local, separadamente” (Embratur, 1975, p. 01).

O Projeto Turis considerou a vocação turística pautada no binômio Sol e Praia e na análise do potencial turístico⁵⁶ que categorizou 230 áreas de interesse na parte continental e, aproximadamente, 60 ilhas mais importantes.

Foram determinadas 19 zonas homogêneas ao longo do litoral Rio – Santos e também proposto um adensamento por categoria assim definidas: turismo de qualidade, 25m² por banhista; B para um turismo de padrões, 10 m² por banhista; e moldes econômicos, 5 m² por banhista. (Embratur, 1975). O território de Paraty foi incluído em três zonas, a saber: zona 09 – Taquari; zona 11 – Juatinga; zona 12 – Trindade (Embratur, 1975). O Turis previa ainda um cronograma das etapas do projeto. Sendo:

1972 – 1975 – período de decisões, realizações, estudos, lançamento e unidades prototípicas; 1975 – 1980 – período de realização da imagem ou “marca registrada” do litoral, principalmente através do funcionamento satisfatório das unidades; 1980 – 1990 – período de ocupação sistemática, mediante criação de novas unidades; 1990 – se preservado por meio de uma política adequada, o potencial fluminense poderá ser finalmente utilizado *intotum*; e 1995 – o potencial paulista poderá ser utilizado na sua capacidade total (Embratur, 1975, p. 10).

Além de contemplar o ordenamento do território, a Embratur empreendeu ações tendo em vista o estímulo e a organização do turismo foi a criação do Brazil Airpass, “modalidade de passagem aérea que permitia ao turista estrangeiro viajar pelo Brasil durante 21 dias, ao preço de US\$ 330” (Alfonso, 2006, p. 60) e o processo de classificação dos meios de hospedagem, que estava em curso desde 1978.

Na década seguinte, o turismo foi contemplado no documento que estabeleceu as diretrizes do Plano Nacional de Desenvolvimento⁵⁷ (PND) da Nova República para o período de 1986 a 1989.

Os objetivos previstos almejavam reorganizar institucionalmente o sistema de apoio à atividade turística, ampliar a participação do turismo brasileiro no movimento mundial de viagens, por meio de campanhas promocionais nos mercados tradicionais e

⁵⁶ Os elementos mais importantes para se poder apreciar o potencial turístico de um local são: a praia e as áreas suscetíveis de aproveitamento, bem como a aptidão turística que significa, em outras palavras, um critério estético, englobando a aparência total do local; o seu estado atual de ocupação, condicionando em grande parte as ações futuras; as aptidões náuticas, evidenciando a presença ou não de proteção natural contra ondas e ventos, presença de baixios perigosos e possibilidades de ancoradouros; a exposição física à ventilação e às chuvas; os dados relativos à acessibilidade, quer através da BR 101, quer através de outras estradas ou aeródromos; finalmente, os problemas técnicos, tanto ligados à presença de terras alagadiças ou pantanosas, quanto relativos às infraestruturas de abastecimento de água e eletricidade. (Embratur, 1975, p. 004).

⁵⁷ Lei n.º 7.846, de 06 de junho de 1986.

potenciais, estimular o turismo popular, intensificar o controle de qualidade da atividade turística nacional, difundir novos pontos turísticos, com a finalidade de diversificar os fluxos entre as unidades da federação beneficiando as regiões de menor nível de desenvolvimento e apoiar a realização de eventos – congressos, seminários, feiras e convenções – em regiões que tenham potencial para aumentar o uso turístico. (Lei nº 7.486 de 6 /06/1986).

Com o intuito de fomentar o turismo interno, estimulou-se a criação de albergues da juventude em todas as unidades federativas, criou-se o Voo de Turismo Doméstico – VTD –, Viagem de Turismo Rodoviário – VTR – e o Pró-Estâncias (Cavalcanti, 2006; Edra, 2005). O Passaporte Brasil se tornou o projeto turístico mais importante para o fomento do turismo interno, uma vez que era uma via de sensibilização do consumidor acerca do produto turístico nacional, da organização da atividade em áreas não exploradas, bem como o conhecimento do produto turístico brasileiro (Alfonso, 2006).

“A criação do Passaporte Brasil estimulará o turismo dentro do próprio País, aproximando os homens, favorecendo a troca de experiências e elementos culturais e fortalecendo a economia das várias regiões nacionais” (Presidência da República, 1986, p. 487). O Passaporte Brasil tornou mais baratos em 25% os percursos, os hotéis, as refeições.

Em 1987, foi lançado pela Embratur, o turismo ecológico como novo produto turístico brasileiro, num momento em que as questões ambientais foram contempladas na formulação das políticas públicas de turismo no Brasil, antes mesmo da Conferência Mundial sobre Meio Ambiente, que viria a ser realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1992 (Beni, 2006).

3.2.5. Os Instrumentos De Fomento Federais (1930 - 1989)

Em nosso entendimento, os instrumentos de fomento ao turismo, no início do século XX, se deram por meio da assinatura de convênios visando aumentar o fluxo de visitante e, muitas vezes, a migração⁵⁸, tendo em vista o interesse de estreitar as relações entre os países e dinamizar as relações econômicas, sobretudo com países da América

⁵⁸ Com migração queremos pontuar que nesse momento o Brasil tinha interesse em povoar seu território e incentivo a migração para o país bem como internamente.

do Sul. Entretanto, Pimentel et al. (2011) em seus estudos relativos ao período de 1930 a 1963, identificaram apenas três momentos em que foram destinados recursos orçamentários ao turismo: em 1937 com o pagamento de horas extras; e nos anos de 1951 e 1957 para a participação no Congresso da Associação Interparlamentar de Turismo.

O Decreto-lei 55/66 instituiu vários incentivos fiscais para o desenvolvimento setor, sobretudo para construção ou reformas de hotéis por meio da “isenção fiscal dos tributos federais, exceto da Previdência Social” (Dec.-lei nº 55, de 18/11/1966, p. 06) e da restituição de parte do imposto de renda de pessoas jurídicas visando investimento no setor. Os incentivos fiscais são coerentes com medidas adotadas pelo governo militar para a atração de investimento estrangeiro, dada à crise econômica instalada no país.

Nos anos 70 do século XX, foram instituídos vários instrumentos de fomento que disponibilizaram financiamento e investindo ao setor turístico. O Fungetur⁵⁹ “um dos principais mecanismos de fomento ao turismo no Brasil” (Cruz, 2000, p. 66), que ainda existe apesar de passado por reformulações mantém sua finalidade principal como organismo de financiador de projetos turísticos.

Quando da sua criação o Fungetur seria gerido pela Embratur e “destinado a fomentar e prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades turísticas consideradas de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional” (Dec.-Lei nº 1.191, de 27/10/1971, p. 2). Cabia ao Fungetur financiar empreendimentos e serviços turísticos, sobretudo hotéis, e em casos especiais de interesse turístico o CNTur poderia aprovar projetos, ampliando a aplicação de recursos originados dos incentivos fiscais até o limite de 75% do custo global do empreendimento (Dec.-Lei nº 1.191, de 27/10/1971).

Em 1975, o Fungetur passou por alteração com a finalidade de reverter a situação referente às empresas internacionais que se instalavam no Brasil, se beneficiando dos fundos de investimentos e dos incentivos fiscais, sem deixar nada ou muito pouco ao Brasil. Assim, com a alteração das disposições sobre a concessão de incentivos fiscais e outros estímulos à atividade turística, estabeleceu-se que somente poderiam usufruir dos estímulos as empresas que fossem⁶⁰:

I - constituídas no Brasil, de acordo com a Lei brasileira;

⁵⁹ Decreto-lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971.

⁶⁰ Decreto-lei 1.439 de 30 de dezembro de 1975 que alterou o decreto Lei 11.191/71.

II - registradas na Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR, na forma e segundo os processos estabelecidos por esta, de conformidade com os princípios e normas baixadas pelo CNTur;

III - com maioria de capital com pleno direito de voto pertencente a pessoas físicas residentes e domiciliadas no País, e/ou a pessoas jurídicas nacionais, as quais, por sua vez, preenchem os mesmos requisitos acima enumerados. (Brasil, 1975, p. 01).

Além do Fungetur foram criados o Fundo de Investimentos do Nordeste⁶¹ (Finor), o Fundo de Investimentos da Amazônia⁶² (Finam) e o Fundo de Investimentos Setoriais⁶³ (Fiset). Sendo o Finor operado pelo Banco do Nordeste sob a Supervisão da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) o Finam operado pelo Banco da Amazônia S.A. (BASA), sob a Supervisão da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e o Fiset operado pelo Banco do Brasil S.A. e supervisionado pela Embratur, Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), uma vez que contemplava o turismo, a pesca e o desenvolvimento florestal (Brasil, 1974). Dentre esses, outros fundos estaduais e regionais como o Programa de Apoio ao Turismo Regional (Proatur) foram criados (Araújo, 2007).

Os investimentos no turismo vinculados à Sudene e Sudam, superintendências específicas que visavam à promoção do desenvolvimento das regiões nas regiões Norte e Nordeste, nos induzem a pensar que o turismo fora entendido como uma das atividades econômicas capaz de diminuir as desigualdades econômicas regionais existentes no país, naquele momento.

Ainda na década de 1970, instituíram-se as condições que especificaram os estímulos fiscais destinados às empresas nacionais prestadoras de serviços a turistas estrangeiros no País, compreendendo as seguintes atividades: hospedagem em hotéis; exploração de restaurantes; agências de turismo, passeios e excursões; transportes de pessoas; e exploração de estabelecimentos de diversões públicas⁶⁴ (Brasil, 1977b).

Durante o período compreendido entre os anos 1986 e 1994, inclusive, a estrutura para financiamento do Turismo se mantém e utilizam-se recursos do Fungetur para financiamento da infraestrutura turística, entretanto, o programa que investirá vultosas quantias será o Programa para o Desenvolvimento do Turismo (Prodetur).

⁶¹ Decreto-lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974.

⁶² Decreto-lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974.

⁶³ Decreto-lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974.

⁶⁴ Decreto-lei nº 1.587 de 19 de dezembro de 1977.

Salientamos que as bases para a criação e consolidação do sistema do financiamento do turismo brasileiro foram estruturadas nesse período de 1986 a 1994.

3.2.6. As Ações de Comunicação e Promoção federais (1930 - 1989)

Nos anos 1930, o Brasil participou de algumas feiras e exposições internacionais, apresentando e divulgando seus produtos comerciais, fato que corroborou para a construção da imagem do país. Nessa década, foram consagrados nomes como Noel Rosa, Jorge Amado, Gilberto Freyre e Carmem Miranda, ícones importantes da cultura brasileira dentro e fora do país. Embora todos tenham contribuído para formação da imagem do Brasil naquele momento, não houve uma ação de marketing planejada com tal finalidade.

No turismo, uma das funções da DT era organizar informações turísticas para elaborar material de divulgação com a finalidade propor e executar a propaganda turística no exterior a partir do contato com organizações de turismo em âmbito global (Decreto n.º 5.077 de 29/12/1939).

O que encontramos na literatura é a afirmação feita pelo então Presidente da República, Getúlio Vargas, em seu discurso *A atualidade brasileira e a solução dos seus problemas*, na abertura da Conferência Nacional de Economia e Administração em 10 de novembro de 1939, em que resumizou de maneira breve os principais aspectos da vida interna do Brasil, inclusive a “propaganda, no exterior, para que sejamos mais conhecidos e melhor apreciados” (Presidência da República, 1939, p. 125), pois essa ação era entendida por Vargas, desde o início dos anos 30 do século XX, como uma das maneiras de expandir o comércio exportador, orientando a atuação diplomática no sentido de buscar soluções para os problemas econômicos (Vargas, 2007).

No período de 1964 a 1985, ações de comunicação e promoção turística se referiram à participação em eventos internacionais como, por exemplo, o Congresso da União Internacional dos Organismos Oficiais de Turismo (UIOOT) e a realização, de eventos no Brasil e exterior com a finalidade de projetar a imagem do país e também se articular internacionalmente. Além das ações que culminaram com a apresentação do Calendário Turístico, em 1972, 1975 e 1980 e do guia turístico para empresários do exterior.

Na década de 1970, destacam-se as ações que resultaram no Voo de Turismo Doméstico (VTD), em 1972 e a abertura do escritório em Londres, em 1973, com a

finalidade de divulgar o Brasil dentre embaixadas e agências internacionais (Alfonso, 2006).

Na década de 1980, a Embratur investiu nas viagens de familiarização, fam-trips, para jornalistas e agentes que pudessem não apenas conhecer e divulgar, mas também comercializar o destino Brasil, acrescido de uma ação específica com a Associação dos Correspondentes da Imprensa Estrangeira (ACIE).

Destacamos a importância da continuidade da ação iniciada na década anterior, em que foram abertos dois escritórios promocionais de apoio da Embratur no exterior: um em Nova York; e o outro em Frankfurt. Além da união de esforços do Banco do Brasil e da Embratur para implantar o escritório de apoio no exterior, localizado na França, em 1982. Contudo, os escritórios foram fechados em 1985 por motivo de redução de custos administrativos (Alfonso, 2006).

Outra vertente de atuação da Embratur foi a divulgação de folheteria com informações referentes à legislação brasileira, ao CNTur e à Embratur, bem como as possibilidades de financiamentos, pois a finalidade maior era a atração de investimentos em infraestrutura turística, sobretudo em empreendimentos hoteleiros.

No governo Sarney foram realizadas ações de promoção no exterior, firmadas algumas parcerias com Fundação Nacional do Turismo (Funtur) responsável pela operação dos escritórios de turismo do Brasil no exterior (Cavalcanti, 2006). No exterior buscou-se promover a diversificação do produto turístico nacional por meio do Programa Fly to Brazil (Brasil, 1994, p. 175), e ainda de participar das principais feiras de turismo do calendário internacional e de eventos comerciais nacionais (Alfonso, 2006).

Considerando as observações constantes desta seção, podemos concluir que desde a década de 1930, o Brasil teve avanços significativos tanto de participação quanto de organização da comunicação e promoção dos destinos turísticos nacionais, apesar da descontinuidade de determinadas ações.

3.2.7. As Ações de Formação e Investigação (1930 – 1989)

Os anos que se seguiram à criação do CNTur e da Embratur em 1966, tiveram influência desses órgãos que tentavam alavancar o turismo no território nacional por meio de medidas que buscavam estruturar o setor turístico, sobretudo no que se refere a

investimentos privados no setor hoteleiro, gerando a necessidade de mão de obra qualificada (Trigo, 2000).

Como resultado da criação do Sistor e das ações para organizar o setor turístico, teve início a oferta de cursos de graduação em Turismo no Brasil o que “estava em sintonia com o projeto do regime militar, que considerava o turismo como um setor capaz de contribuir para o desenvolvimento do país” (Dencker, 2006, p. 4).

Assim, no início dos anos 1970, se encontravam no Brasil, dois perfis de formação. Um de caráter mais profissionalizante e voltado ao mercado, oferecido pela Universidade Anhembi, Morumbi – UAM –, em 1971, e o outro mais acadêmico orientado para uma formação multidisciplinar e humanística, ofertado pela Universidade de São Paulo (USP), 1973 (Lima & Rejowski, 2011; Sogayar & Rejowski, 2011).

Além dos cursos de graduação, no início dos anos 1980, foram oferecidos treinamentos e aperfeiçoamento ao pessoal dos organismos oficiais de turismo, trabalhando o conhecimento básico e técnico (Alfonso, 2006).

Em 1988, verificou-se a “criação da Fundação Nacional para a Formação de Recursos Humanos para Turismo (Formatur) visando coordenar iniciativas já existentes na área de formação e capacitação profissional em turismo” (Beni, 1991, p. 93).

A Formatur atuou por meio de convênios e parcerias com a iniciativa privada nas áreas de agência de viagem, hotelaria e transporte (Cavalcanti, 2006; Beni, 1991) concentrando as ações de capacitação em setores específicos.

Foi nesse período que surgiram as primeiras iniciativas de formação de recursos humanos voltadas à atuação no turismo. As ações de formação empreendidas foram insuficientes e direcionadas para o setor de agências de viagens, transporte e hospedagem, o tripé do entendimento do turismo naquele momento.

3.3. A Política de Turismo na Redemocratização Brasileira (1990 – 2010): Descentralização, Participação e Inovação

Neste capítulo abordamos a evolução da estrutura pública do turismo assim como os instrumentos da política turística nacional.

Esse período compreendido entre os anos de 1990 a 2010, referem-se aos anos em que o turismo esteve mais presente na agenda pública e quando, após a Constituição

de 1988, os municípios assumem novo papel na estrutura territorial brasileira, fato que se reflete nas políticas implementadas no final do século XX e início do século XXI.

Nesse contexto, importa-nos os espaços de participação social, introduzidos por meio do Programa Nacional de Municipalização do Turismo e pelo Programa de Regionalização do Turismo, que apesar do recorte territorial contemplaram e tentaram articular a participação do poder público, iniciativa privada e comunidade local nas decisões relativas ao turismo.

Para discutir os programas supracitados, entendemos a necessidade de contextualizar brevemente o cenário político e econômico pelo qual o país passou nos anos compreendidos entre 1990 e 2010.

3.3.1. Atuação em Matéria de Turismo (1990 – 2010)

Nesta seção abordaremos as principais ações em matéria de turismo, realizadas no período compreendido entre os anos 1990 e 2002. Destacamos que esse período tem particular importância devido à influência da Constituição Cidadã, garantindo a participação da sociedade nas decisões relacionadas à política do turismo, dentro de nova dinâmica de elaboração de políticas públicas.

Ao tratar da Ordem Econômica e Financeira, a Constituição de 1988 estabelece no Capítulo I - Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, Artigo 180 que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (S.F., 1988. p.38), afirmando que o turismo é responsabilidade das três esferas de poder, cada uma dentro de seu território e sem contrapor as leis federais, sendo ainda considerado uma das atividades econômicas capaz de promover o desenvolvimento econômico e social do país.

No Título III - Da Organização do Estado, Capítulo II Da União, Artigo 24 especifica que:

Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; [...]. (S.F., 1988, p. 34).

Indicando que ao município tem o dever de contribuir para o desenvolvimento econômico e social, porém a proteção e responsabilização do patrimônio turístico é atribuição compartilhada pela União, Estados e Distrito Federal. No entanto, os municípios não se eximem da responsabilidade de proteger o patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, para isso dispõem de instrumentos legais como o tombamento e a criação de unidades de conservação, por exemplo.

Nesse contexto e, sobretudo, a partir de 1995, as políticas de turismo assumiram o recorte territorial ao invés da abordagem setorial impressa dos anos anteriores, com destaque para o Programa Nacional de Municipalização e para o Programa de Regionalização do Turismo

No início dos anos 1990, apesar da reforma administrativa empreendida pelo então Presidente Fernando Collor, a Embratur não desapareceu e, tampouco, se fundiu com outro órgão, como ocorrera com ministérios importantes relacionados ao orçamento e planejamento. Ainda que tenha sido reestruturada, a Embratur, deixou de ser empresa e se tornou Instituto Brasileiro de Turismo⁶⁵, mantendo a mesma sigla. Porém, determinou-se sua vinculação à Presidência da República. Como autarquia passou a desempenhar atividades estatais descentralizadas, que lhe foram outorgadas, tais como: autonomia administrativa; patrimônio próprio; não subordinação ao órgão ao qual se vinculava.

A Lei n.º 8.181/91 revogou o Decreto-Lei 55/66 e atribuiu à Embratur⁶⁶ a finalidade formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo, responsabilizando-a pela Política Nacional de Turismo desde a sua proposição até a execução em todos os temas contemplados na política (turismo interno externo, promoção e marketing interno e externo, infraestrutura turística, estatística entre outros). A partir da instituição dessa Lei, a Embratur passou a ter sede em Brasília e não mais no Rio de Janeiro.

A mudança da sede desse órgão implicou na reestruturação do quadro de pessoal e distanciamento do Estado do Rio de Janeiro em relação às políticas federais para desenvolvimento do turismo (Fratucci, 2008; Silveira, Paixão & Cobos, 2006). Porém, a

⁶⁵ Lei n.º 8.181 de 28 de março de 1991.

⁶⁶ Para ler sobre a reestruturação da EMBRATUR, ver Lei n.º 8.181 de 28 de março de 1991.

Embratur manteve no Rio de Janeiro uma unidade administrativa até 1995, quando o governo Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência da República e deu início à implementação da nova estrutura da administrativa.

A Partir de 1991, a Embratur passou a acumular oficialmente a função atribuída ao CNTur, no Decreto 55/66, mas que a própria empresa acabara por assumi-lo, ficando o CNTur, relegado a segundo plano (Cruz, 2000). Se a Lei n.º 8.181/91 transferiu para a Embratur desde o acervo documental até as atribuições e competências do CNTur, o Decreto n.º 448, de 14 de fevereiro de 1992, em seu artigo 13º, autorizou a criação de um conselho consultivo que deveria contemplar em sua composição “a participação dos setores turísticos, de bens patrimoniais, culturais e ambientais, através de representantes indicados pelas respectivas entidades de cada categoria, considerando-se a referida representação como serviço público relevante, não remunerado” (Dec. n.º 448, de 14/02/1992, p. 03).

O Decreto n.º 448 de 14 de fevereiro de 1992 regulamentou a Lei n.º 8.181 de 28 de março de 1991 e dispôs sobre a Política Nacional de Turismo que deveria observar as duas diretrizes no seu planejamento: “I - a prática do Turismo como forma de promover a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do País; II - a valorização do homem como destinatário final do desenvolvimento turístico.” (Dec. n.º 448, de 14/02/1992, p.01).

Tais diretrizes imprimiram à Política Nacional de Turismo um discurso de “valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do país” (Cruz, 2000, p. 57) bem como de valorização do homem, como principal destinatário do desenvolvimento turístico, seja ele residente ou turista.

Os objetivos da Política Nacional de Turismo contemplaram a possibilidade de ampliar a atuação no mercado interno, incluindo os segmentos populacionais com menor poder aquisitivo; gerar emprego e renda, reduzindo as disparidades socioeconômicas e regionais, bem como melhorar a distribuição de renda, ainda que tal melhoria deva contemplar investimentos em áreas como saúde, educação, infraestrutura básica e habitação (Cruz, 2000). Além disso, preocupou-se em aumentar os fluxos turísticos, a taxa de permanência e o gasto do turista, sendo necessário para isso, atrair turistas com maior potencial de gasto diário, modernizar os territórios turísticos, alocar infraestrutura, diversificar a oferta e disponibilizar produtos e serviços turísticos de qualidade, como ainda estimular a criação e implantação de equipamentos destinados a

atividades de expressão cultural, serviços de animação turística e outras atrações com capacidade de retenção e prolongamento da permanência e dos turistas (Dec. n.º 448, de 14/02/1992).

O êxito no alcance dos objetivos permitiria não apenas elevar o nível de desenvolvimento das regiões, mas também ampliar a valorização da experiência do turista nos destinos turísticos nacionais.

Destacamos que apesar das ações relacionadas ao turismo estarem orientadas pelos ideais neoliberais⁶⁷, algumas relacionadas ao setor aéreo foram significativas por possibilitar a ampliação, adequação e modernização da infraestrutura aeroespacial brasileira, fundamental para o acesso a destinos turísticos, tais como Aracaju, Ilhéus, Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo Curitiba e Rio Branco. Enquanto estudos para a construção de novos terminais de passageiros nos aeroportos de Fortaleza, Natal, São Luís e Porto Alegre foram iniciados.

O período relativo ao Governo Collor e Itamar Franco tem sua importância para o turismo brasileiro pela reestruturação da Embratur, aprovação do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur/NE), elaboração da Política Nacional de Turismo (Decreto 448/92) e do Plantur, ainda que não tenha sido implementado. Outra contribuição significativa para o desenvolvimento do turismo brasileiro relaciona-se à estabilização econômica a partir do Plano Real, instituído em 1994, colocando as bases para o desenvolvimento do turismo no território nacional (Oliveira, 2008).

Em 1995, o Brasil ocupava a 42ª posição no turismo internacional no ranking organizado pela Organização Mundial do Turismo (OMT) (Cruz, 2000). Um posicionamento muito aquém do seu potencial, porém um reflexo do contexto político e econômico de um país que não apresentava tradição turística, tampouco, conseguia empreender ações que resultassem na organização do setor e o projetasse interna e externamente.

Quadro esse que mesmo com a estagnação do número de turista estrangeiros durante o primeiro mandato do governo FHC, começou a mudar com a instituição da

⁶⁷ O Consenso de Washington reforçou a inserção das políticas neoliberais visando, sobretudo, os países endividados da América Latina com dez recomendações que estavam atreladas a renegociação da dívida de cada país (Williamson, 1990). As recomendações incluíam: disciplina fiscal implicando na redução significativa do déficit fiscal; diminuição do gasto público; reforma tributária; taxas de juros, liberalizando o sistema financeiro; taxas de câmbio competitivas; política de comércio externo com redução tarifária; facilitar o investimento estrangeiro direto; privatização; desregulamentação; e direito à propriedade privada.

Política Nacional de Turismo (PNT) (1996 – 1999), o “mais completo documento oficial da história das políticas federais de turismo concebidas até aquele momento⁶⁸”(Araújo, 2007, p. 191), ao apresentar na estrutura do documento oficial, metas, objetivos, estratégias, programas, parceiros e fontes de financiamento.

As ações que visavam à execução da PNT (1996-1999) foram realizadas considerando não apenas as macro estratégias, mas os programas de maneira geral. Uma vez que o Programa de Municipalização do Turismo (PNMT) foi implementado, imprimiu-se a abordagem territorial no âmbito municipal, visando ao desenvolvimento e promoção do turismo, a partir da articulação entre governo e iniciativa privada, descentralizando a gestão turística e fortalecendo o princípio da parceria e dos órgãos delegados estaduais, a municipalização do turismo e a terceirização de atividades para o setor privado, caracterizando assim, a influência neoliberal e da nova gestão pública no turismo, que foram características marcantes no governo de FHC, lançando as bases para o que poderia ser um modelo inovador para se pensar e formular a política turística municipal (Embratur, 1996).

A infraestrutura básica e turística como se apresentavam naquele momento, constituíam-se em um ponto de estrangulamento para o turismo e impediam o seu crescimento como atividade econômica. O Prodetur/NE foi fundamental para o provimento de tais necessidades, sobretudo no que se referiu à infraestrutura básica.

As ações implementadas no governo FHC, relativas ao estímulo, desenvolvimento e crescimento do setor, se deram após três décadas de vigência do Decreto-lei 55/66. O discurso governamental priorizava o turismo e o relacionava ao desenvolvimento regional, bem como à geração de emprego e renda (Brasil, 1996b).

A conjuntura econômica após a implantação do Plano Real proporcionou um período de certa estabilidade econômica ao país, tornando-o mais atrativo para investimentos internos e externos. Em relação ao Turismo, o Plano Real contribuiu para o aumento do turismo emissor internacional e nacional e para o equilíbrio financeiro das companhias aéreas, após alguns anos com déficit anual em seus balanços, apresentaram lucro em 1995 (Carvalho, 2009; Beni, 2006; Brasil, 1996b).

Visando alcançar as metas da PNT (1996 – 1999), foram articuladas ações interministeriais, com objetivo de facilitar a entrada de turistas estrangeiros no Brasil.

⁶⁸ Entrevista realizada com Rita de Cássia Ariza da Cruz por Cintia Möller Araújo em 01 de setembro de 2006.

Como resultado foi abolido o visto para cidadãos franceses e a ampliação para 5 cinco anos da validade do visto para americanos.

Somando-se a esse cenário e considerando as necessidades e a estratégia de implantação e adequação de infraestrutura. foram reformados, ampliados e modernizados o “parque aeroportuário, principalmente nordestino, posto que esta tem sido a região priorizada pela ação pública federal desde o início dos anos 90” (Cruz, 2006, p. 346).

O transporte aéreo passou por desregulamentações (Carvalho, 2009; Cruz, 2006), refletindo na ampliação da malha aérea brasileira, fruto da política neoliberal adotada como pano de fundo para as ações governamentais na gestão de Fernando Henrique Cardoso.

A regulamentação da malha aérea se tornou mais flexível, facilitando a operação de voos *chartes*⁶⁹ domésticos, e *stopover*⁷⁰ de voos internacionais, bem como a liberalização de voos sub-regionais entre os países membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

No turismo interno, além das campanhas direcionadas ao público nacional, foram adotadas as ações para dinamizar o programa “Clube da Maior Idade” por meio da assinatura de convênios com a Associação Brasileira de Clubes da Melhor Idade e sindicatos de São Paulo, e também com proprietários de colônias de férias, com o intuito de aumentar o número de pessoas filiadas e ao mesmo tempo incentivar potenciais turistas a viajarem, sobretudo, nos períodos de temporada baixa (Brasil, 1999).

Outras ações foram implementadas como a elaboração do Sistema Nacional de Sinalização Turística de Sítios Históricos e Arqueológicos, o estabelecimento de parcerias com o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), com a finalidade de padronizar as informações turísticas. Foi elaborado o manual de recepção e acessibilidade de portadores de necessidades especiais para empreendimentos turísticos, com vistas à inclusão de portadores de deficiência no turismo, por meio da adequação de infraestrutura às necessidades desse consumidor.

⁶⁹ Voos fretados, mais baratos que o regular, mas com varias limitações para o passageiro e regulações para as empresas (Carvalho, 2007).

⁷⁰ Parada durante o voo em que o passageiro, mediante acordo com a empresa de transporte, pode passar algum tempo em um destino intermediário, até chegar ao destino final.

Na gestão do governo FHC, os produtos turísticos brasileiros concebidos para a implantação das ações e também para promoção turística, sobretudo no exterior, incluíam destinos como a Amazônia, Foz do Iguaçu, Rio de Janeiro, e segmentos diversos: Ecoturismo; Sol e Praia (Nordeste); Turismo Cultural (Cidades históricas); Turismo de Negócios; e Turismo de Pesca (Brasil, 1999).

A PNT (1996 – 1999) continuou até 2002, mesmo que em 1999, tenha passado por uma reorientação como as demais políticas governamentais (Solha, 2004).

O Ministério do Turismo foi criado em 2003 e pela primeira vez na história do país há um órgão público em âmbito ministerial para o turismo, ainda que estudiosos como Cruz e Sansolo (2003), Carvalho (2006) e Beni, em entrevista concedida a Araújo (2007), tenham expressado distintas opiniões sobre o a criação de um ministério único para o turismo.

O turismo por se caracterizar “como uma atividade multifacetada, capaz de mobilizar dezenas de setores produtivos, de movimentar contingentes de pessoas pelos territórios, de transformar os lugares, [...] mostra que não é um tema passível de ser tratado apenas por um organismo da gestão pública” (Cruz & Sansolo, 2003. p. 3), uma vez que sua complexidade dificulta a concentração em um único órgão da administração pública.

Por outro lado, ao invés de ser um ministério, poderia ter a configuração de uma agência de desenvolvimento, conforme indica Beni, em entrevista concedida em 04 de agosto de 2006 a Araújo (2007). No entanto, ponderando sobre o contexto histórico dos órgãos de turismo na administração pública brasileira, um ministério específico para tratar do assunto sinaliza uma atuação mais eficiente e eficaz de outros órgãos públicos vinculados ao turismo, bem como a articulação com outros ministérios (Araújo, 2007), além de atender “diretamente a uma antiga reivindicação do setor turístico” (MTur, 2003. p. 11).

Contudo, o Ministério do Turismo foi um elemento significativo para respaldar as ações propostas para o fomento do turismo no território nacional, contabilizando avanços notórios. Fato esse relacionado, na visão de Caio Luís de Carvalho, em entrevista concedida a Araújo (2007), à articulação com a pessoa do então ministro, Walfrido dos Mares Guia, soube gerir e impulsionar avanços no setor.

Refletindo sobre o histórico dos órgãos de turismo no contexto da história da administração pública federal, das questões relacionadas à articulação e implementação

das ações para o desenvolvimento do turismo bem como a coordenação vertical e horizontal das políticas públicas e a autoestima do setor, concordamos com Cavalcanti (2006) que a força de um Ministério de Turismo pode ser fator facilitador no resultado final das ações propostas. Entretanto, reconhecemos que há uma componente subjetiva ligada a pessoa do Ministro (a) e sua capacidade de articulação, gestão e realização que conferem maior ou menor visibilidade ao setor.

Pautado no “desafio de conceber um novo modelo de gestão pública descentralizada e participativa, atingindo em última instância o município onde efetivamente o turismo acontece” (Mtur, 2003. p. 12), o Núcleo Estratégico do Plano Nacional do Turismo, constituído pelo Ministério do Turismo, o Conselho Nacional de Turismo e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo tem a missão de:

Desenvolver o turismo como uma atividade econômica sustentável com papel relevante na geração de empregos e divisas, proporcionando a inclusão social (Ministério do Turismo); Sugerir o aprimoramento de procedimentos relativos à execução da Política Nacional de Turismo, visando a ética e a sustentabilidade da atividade turística (CNT); e Reunir os Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo para a discussão e elaboração de propostas pertinentes aos temas relevantes do turismo brasileiro, em articulação com o Ministério e o Conselho Nacional de Turismo (FORNATUR) (MTur, 2006a. p. 11).

O PNT (2003 – 2007) considera ainda que a instituição de fóruns estaduais constitui-se outro importante instrumento do processo de descentralização, uma vez que representaria e integraria membros da cadeia produtiva do turismo, nas unidades federativas e Distrito Federal, com a atribuição de operacionalizar as políticas públicas estabelecidas pelo núcleo estratégico, agindo como um interlocutor entre o Ministério do Turismo e os destinos turísticos, enquanto os municípios deveriam se organizar em consórcios (MTur, 2003).

No PNT (2003 – 2007) a estrutura federal era composta pelo Ministério do Turismo (MTur) e por dois órgãos consultivos, o Fórum Nacional de Secretários Estaduais e o Conselho Nacional de Turismo, em que o MTur é o responsável pela elaboração de políticas, programas, ações e parcerias, bem como pela disponibilização de recursos informacionais, de capital, de gestão e orientações estratégicas. Tais políticas e demais ações deverão ser implementadas pelos órgãos estaduais de turismo que têm como órgão assessor os Fóruns Estaduais de Turismo. No âmbito estadual, de acordo com o PNT (2003 – 2007), as ações deveriam otimizar e ordenar as demandas,

priorizar as ações emanadas da política, propor soluções dos problemas, e apoiar a atuação dos extensionistas. Chegando às Regiões que terão os Roteiros Integrados e Municípios, compondo uma estrutura hierárquica em que os órgãos estaduais e regionais deverão executar as etapas delineadas no PNT (2003 – 2007).

No Governo Lula, a Embratur, de acordo com o Plano Nacional do Turismo 2003 – 2007, voltou “o seu foco para a promoção, marketing e o apoio à comercialização do produto turístico brasileiro no mundo” (MTur, 2003, p. 11).

Enquanto o CNT⁷¹ foi ampliado e passou a congregar 54 membros, sendo 16 representantes do poder público, 8 membros de bancos, Embratur, Infraero e Zona Franca de Manaus, 25 da iniciativa privada, 3 membros de notório saber, 2 de representantes de organizações não governamentais. Atualmente, conta 71 membros, em uma tendência de ampliação significativa da representação dos atores sociais no CNT e em articulação com e entre os atores sociais representantes dos diversos organismos envolvidos com e no turismo.

Nos diplomas legais que regulamentam a participação no CNT, não encontramos referência aos critérios de inclusão e/ou exclusão de atores sociais, corroborando com Cavalcanti (2006) observa ao analisar o CNT e sua dinâmica política.

O documento intitulado “Turismo no Brasil 2007/2010”. elaborado com base na primeira gestão do MTur e utilizado como suporte para a elaboração do PNT (2007 – 2010). foi organizado a partir de resultados quantitativos e qualitativos, obtidos por meio das ações implementadas nos quatro primeiros anos do MTur.

Os eixos temáticos avaliados foram planejamento e gestão, estruturação e diversificação da oferta, fomento, infraestrutura, promoção, marketing e apoio à comercialização, qualificação, informação, logística e transporte. Uma síntese avaliativa das ações do PNT 2003-2007 pode ser observada na quadro 13.

⁷¹ Decreto n. 6.705 de 19 de dezembro de 2008.

Eixo temático	Avaliação
Planejamento e Gestão	Continua sendo fundamental aprimorar e avançar no modelo de gestão integrada e descentralizada, sobretudo, em relação às instâncias de governança, fóruns e conselhos estaduais, tendo em vista a integração com a política nacional, a articulação entre os setores nas três esferas governamentais bem como no âmbito regional-
Estruturação e Diversificação da Oferta	Considerando a dimensão e a diversidade territorial brasileira, é um desafio estruturar e organizar não apenas o território, mas as estruturas e processo de gestão, descentralização e sustentabilidade. São especialmente importantes: a ausência de recursos humanos qualificados para compreender, apreender e utilizar a metodologia e instrumentos operacionais disponíveis para compatibilização à realidade local; e a fragilidade e incapacidade institucional para a gestão e o planejamento em muitos estados brasileiros.
Fomento	O cenário da ampliação dos programas de financiamento, do limite financiável, o prazo de carência para pagamento e os procedimentos adotados e os itens financiáveis é promissor. Destaca-se a necessidade de crédito ao consumidor final com o objetivo de facilitar o lazer do trabalhador bem como a viagens nacionais que refletem diretamente no mercado interno.
Infraestrutura	As infraestruturas, básica e turística, têm recebido investimentos desde os anos 1990, em saneamento (água e esgoto) e centros de recepção e informação ao turista, centros de convenções e feiras, terminais de passageiros, atracadores, por meio de recursos do Prodetur NE II, Sul, JK e Proecotur. O MTur, financiou melhorias de marinas e pontos náuticos, reurbanização de orlas marítimas e fluviais, acesso ferroviário e rodoviário, e recuperação de mercados e feiras, além de construção, ampliação e reforma de centros de eventos, parques de exposições, terminais de turismo, mirantes, escolas de hotelaria, etc.
Promoção, Marketing e Apoio a Comercialização	A Embratur atuou sobretudo em ações de promoção nacional e internacional baseada no Plano Cores e Plano Aquarela.
Qualificação	De 2003 a 2007 foram implantados os projetos a) Brasil: Meu Negócio é o Turismo; b) Caminhos do Futuro; e c) o Empreendetur. Além da qualificação de profissional de gestores de hotéis e empresas de eventos, atendimento às boas práticas de manipulação de alimentos. Foram elaboradas pela Associação Nacional de Normas Técnicas - ABNT normas específicas para o setor de turismo. E houve inversão na lógica dos projetos de qualificação que passou a ser orientada pela demanda e não mais pela oferta. Entretanto a qualificação profissional ainda é insuficiente.
Informação	O MTur tem investido esforços na produção de informações relativas ao turismo com a finalidade de orientar as decisões estratégicas, de planejamento e gestão do setor. Houve alguns avanços relacionados à produção da Conta Satélite do Turismo, ao trabalho desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE bem como o Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada – IPEA com a disponibilização da participação no PIB nacional e na geração de emprego. Os relatórios produzidos pelo Ministério do Turismo e dados específicos sobre os programas governamentais também indicam um avanço no acompanhamento e monitoramento das ações empreendidas.
Logística de Transportes	É com certeza um fator limitante ao desenvolvimento do turismo no país que precisa repensar a intermodalidades do transporte nacional visando à integração e o desenvolvimento regional.

Quadro 13 - Avaliação das ações do PNT 2003 – 2007.

Fonte: Organização da autora a partir de MTur, 2006b.

Destacamos a importância da avaliação apresentada, uma vez que não é ou não era comum a realização de processos de aferição das ações implementadas na gestão pública federal do turismo. Para este trabalho, importa a avaliação do eixo de planejamento e gestão em que se indica ser fundamental avançar com o modelo de gestão integrada e descentralizada, sobretudo, em relação às instâncias de governança, fóruns e conselhos estaduais, tendo em vista a integração com a política nacional, a

articulação entre os setores nas três esferas governamentais, assim como no âmbito regional, pois são relações que ainda precisam de investimento e fortalecimento, por influenciarem os resultados das ações públicas.

No contexto geral, os planos nacionais do turismo aplicados entre os anos 2003 – 2010 lograram êxito em alguns objetivos, como o aumento da permanência dos turistas estrangeiros, gasto dos turistas, número de viagens internacionais e nacionais e a criação de postos de trabalhos formais e informais, ainda que não tenham atingido a meta proposta. Apesar da crise econômica que assolou o mundo, sobretudo, aqueles países que constituem os principais núcleos emissores de turistas para o Brasil, como Argentina, Estados Unidos da América, Alemanha, Uruguai, Chile, Paraguai, Itália, França, Espanha e Portugal, em ordem decrescente de número de turistas (MTur, 2013a), podemos considerar os planos exitosos.

O montante de investimentos realizados por meio das instituições financeiras, Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco da Amazônia e Banco do Nordeste (BNB) foi crescente entre os anos de 2003 a 2012 (MTur, 2013a).

No âmbito do governo Lula e da atuação do MTur destacamos a Lei n.º 11.771 de 17 de setembro de 2008, que estabelece as regras sobre a Política Nacional de Turismo e “define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e disciplina a prestação de serviços turísticos, o cadastro, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos” (Lei n.º 11.771 de 17/09/2008. , p.1).

3.3.2. Os Instrumentos Organizativos Federais (1990 - 2010)

Em 1990, em decorrência da reestruturação da administração pública realizada pelo governo Collor, a Embratur foi vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Regional, diretamente ligada à Presidência da República, ocasião que marca o desaparecimento do CNTur, em função de sua vinculação ao Ministério da Indústria e Comércio, que deixou de existir.

Na extinção do CNTur, a Embratur, ficou durante aproximadamente um ano, sem definição de suas funções, uma vez que as atribuições que antes competiam ao

conselho, não lhe foram transferida por nenhum ato legal, acarretando frustrações no mercado turístico, bem como graves consequências do funcionamento do órgão (Beni, 1991).

Após sua reestruturação, a Embratur acumulou oficialmente a função que fora no passado, distribuída entre os dois órgãos, O CNTur e a própria Embratur. Ficando sem nenhuma interlocução com os vários segmentos turísticos e com os representantes dos órgãos públicos que integravam o conselho (Cavalcanti, 2006).

Apesar da reestruturação da Embratur no governo Collor, a Política Nacional de Turismo e o Plantur não foram implementados. Novas reestruturações ocorreram no governo de Itamar Franco, e o turismo foi incluído no âmbito do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT), na Secretaria Nacional de Turismo e Serviços, órgão que gestou o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e o instituiu, por meio da Portaria n.º 130 de 30 de março de 1994 do MICT. Nesse período, o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) foi incorporado ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo alterando a composição do Sistur.

Se no primeiro mandato do governo FHC, o Turismo era vinculado ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, no final da gestão de seu segundo mandato foi criado o Ministério do Esporte do Turismo, e ainda que um de seus ministros tivesse sido o ex-presidente da Embratur, Caio Luiz de Carvalho, para Solha (2004), o turismo perdeu parte do espaço conquistado, uma vez que a Embratur estava vinculada ao MICT, que tinha uma forte influência na economia do país, em concordância com o entendimento do turismo como atividade econômica.

Nesse período, o extinto Conselho Nacional de Turismo⁷² voltou à cena e passou a ter caráter consultivo, tornando-se um “órgão colegiado de assessoramento superior, integrante da estrutura básica do Ministério do Esporte e Turismo, diretamente vinculado ao respectivo Ministro de Estado” (M. P. n.º 2.216-37, de 31/08/2001, p. 38 MP), com atribuições de propor diretrizes para a formulação da política nacional de turismo e assessorar o Ministro de Estado, entre outras. Sua composição também foi alterada para 27 membros entre representantes do poder público e da iniciativa privada, contemplando sindicatos, associações, Sistema S⁷³, bancos e federações.

⁷² Medida Provisória n.º 2.216-37 de 31 de agosto de 2001.

⁷³ Sistema S é a forma como se convencionou denominar várias entidades de direito privado representantes de várias categorias profissionais previstas na Constituição brasileira. São elas: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural; Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio, Serviço Social do Comércio; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; Serviço Social da Indústria; Serviço Social de Transporte; Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas dentre outros.

No governo Lula, o diploma legal que criou Ministério do Turismo⁷⁴, também definiu que sua estrutura básica seria constituída por até duas Secretarias, a Embratur e o Conselho Nacional de Turismo (CNT). O sistema nacional de turismo seria composto pelo Ministério do Turismo, órgão central do sistema, a Embratur, o CNT e o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo⁷⁵, podendo ainda integrar o sistema, os fóruns e conselhos estaduais de turismo; os órgãos estaduais de turismo; e as instâncias de governança macrorregionais, regionais e municipais.

São órgãos colegiados e canal de diálogo dos poderes públicos estaduais e da sociedade civil organizada com o Ministério do Turismo, o CNT e o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, bem como os fóruns, conselhos e instâncias de governança.

Na figura 12 apresentamos o Sistema Nacional de Turismo referente a última década do século e a primeira década do século XXI.

⁷⁴ Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

⁷⁵ Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008.

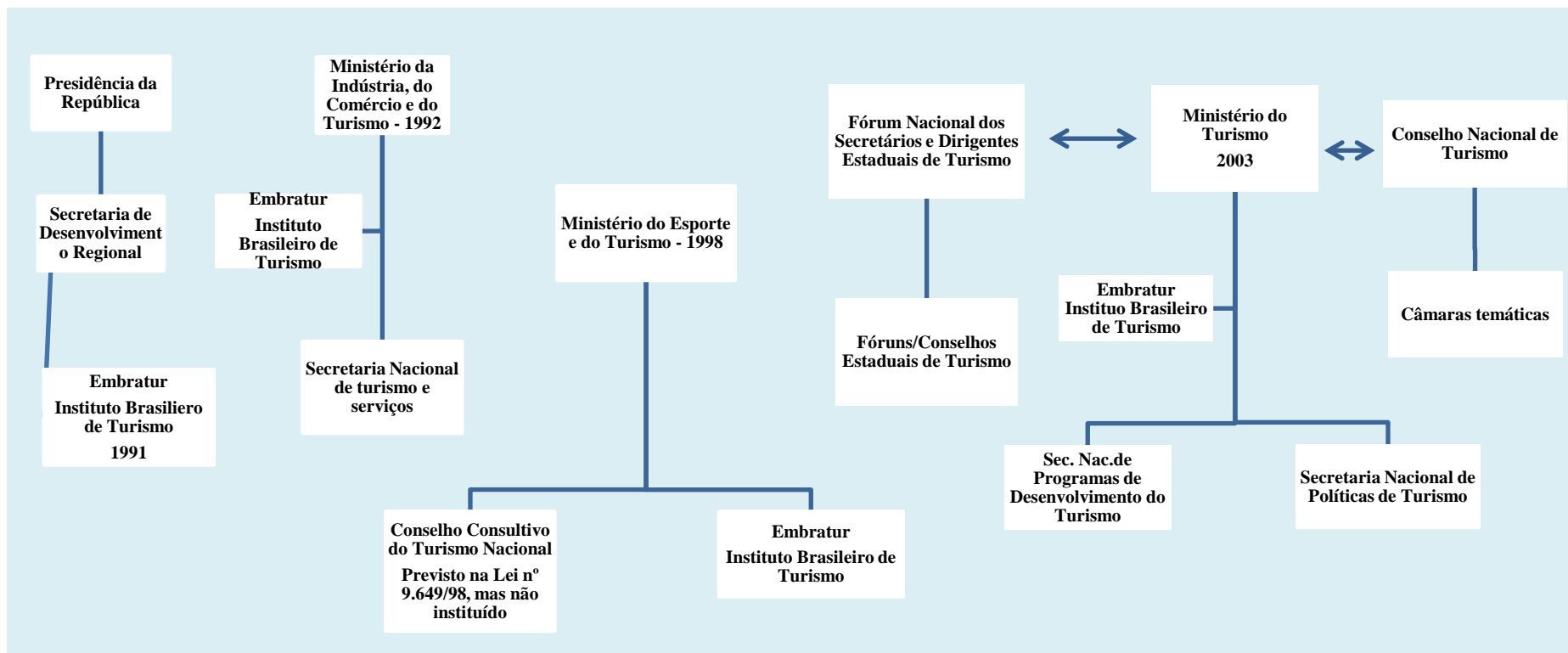


Figura 12 - Sistema Nacional de Turismo referente a última década do século e a primeira década do século XXI.
 Fonte: Elaboração da autora a partir dos instrumentos legais e documentos oficiais, 2014.

3.3.3. Os Instrumentos Normativos Federais (1990 - 2010)

Os instrumentos normativos sancionados nas décadas de 1990 e 2000 buscaram atender as demandas e avanços ocorridos em outras áreas, mas que refletiam no turismo. Assim alguns instrumentos legais dispuseram sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, sobre incentivos fiscais e ajustes dos órgãos públicos relacionados ao turismo; além das atribuições do governo federal no planejamento, desenvolvimento, estímulo ao setor turístico, instituição do cadastro obrigatório para fins de fiscalização das sociedades empresárias que definiu e normatizou a atuação dos prestadores de serviços turísticos, considerando como prestadores de serviços turísticos os meios de hospedagem, as agências de turismo, as transportadoras turísticas, as organizadoras de eventos, os parques temáticos, e os acampamentos turísticos. As resoluções de liberações normativas contemplaram várias temáticas, especificadas no quadro 14 (Anexo V).

Temas	Teor
Financiamento	Elencou os municípios a serem considerados para fins de alocação de recursos públicos federais no financiamento de empreendimentos e equipamentos turísticos da iniciativa privada, que visem ao desenvolvimento do turismo de acordo com dados do Rintur e aprovou o regulamento que rege o funcionamento do Fundo Geral de Turismo (Fungetur), bem como as normas complementares para aprimorar os mecanismos de operação do fundo. Aprovou o “Programa de Crédito Popular de Incentivo ao Emprego no Turismo”, e o “Programa de Financiamento de Agências de Turismo”, mediante a utilização de recursos do Fungetur. Estabeleceu ainda, critérios e limites, para participação financeira da Embratur em eventos nacionais e internacionais.
Fiscalização	Recomendou aos órgãos oficiais de Turismo, das unidades da Federação que, em complemento à legislação federal de turismo em vigor, estabeleçam normas próprias para cadastro, classificação, controle e fiscalização de prestadoras de serviços, não abrangidos na referida legislação federal e posteriormente, instituiu o Cadastro Turístico Nacional (Cadastur), revogando as disposições anteriores.
Gestão, promoção e comercialização	No âmbito da gestão, instituiu o Sistema Integrado de Gestão do Turismo - SIGTur. Na promoção e comercialização estabeleceu regras e critérios para apoio a projetos de Promoção de Eventos e Divulgação do Turismo Brasileiro no mercado nacional, bem como para a formalização de apoio a eventos do turismo e de incremento do fluxo turístico local, regional, estadual ou nacional, com o órgão ou entidade da Administração Pública Federal, Estadual, Municipal ou Distrital, direta ou indireta.
Administrativas internas	Abordaram questões internas aos órgãos nacionais de turismo, como reestruturação, administração e controle de gastos com viagens, diárias, jornada de trabalho. E ainda fixaram metas institucionais do Ministério do Turismo para o primeiro e segundo período de avaliação, além do estabelecimento dos procedimentos da avaliação de desempenho individual para recebimento de Gratificação de Desempenho de Atividade da Embratur (GDATUR).
Procedimentos e requisitos para Rintur microempreendedor	Aprovou o Roteiro de Informações Básicas para Identificação de Municípios Prioritários para o Desenvolvimento do Turismo (Rintur) e dispôs sobre normas e procedimentos para cadastramento de Guia de Turismo, além de estabelecer os procedimentos e requisitos necessários para o cadastro do prestador de serviços turísticos, formalizado como Microempreendedor Individual perante o Ministério do Turismo.
Consumidor	Regulamentou normas e padrões de proteção ao turista e ao consumidor.

Quadro 14_- Temas regulamentados pelos instrumentos legais,(continua na página seguinte.)

Fonte: elaboração própria,2014.

Temas	Teor
Atividades e Serviços turísticos	Estabeleceram a liberdade do exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos
Meios de hospedagem	Determinou às instituições financeiras oficiais e aos municípios reconhecidos como Municípios Turísticos ou com Potencial Turístico, que ao aprovar projetos destinados à construção, ampliação e reforma de empreendimentos, deem prioridade àqueles que contemplem padrões e critérios que objetivem proporcionar às pessoas portadoras de deficiência, condições adequadas e seguras de recepção e acessibilidade autônoma dos meios de Hospedagem de Turismo (SBCMH). Aprovou o Regulamento do Sistema de Tempo Compartilhado em Meios de Hospedagem de Turismo
Formação	Dispôs sobre as diretrizes do Programa Nacional de Qualificação Profissional e Empresarial do Turismo e formalizou o Programa Bem Receber Copa. Estabeleceu que a apreciação de cursos de formação de Guia de Turismo, cuja atribuição inclui o acompanhamento de turistas, só poderá ser apreciada pela EMBRATUR quando forem propostos por instituições de ensino reconhecidas pelos Conselhos Estaduais de Educação.
Profissionais com formação em turismo	Dispôs sobre exigência de parecer técnico, emitido por profissional egresso de cursos superiores de Bacharel em Turismo, nos projetos de empreendimentos turísticos com recursos do FUNGETUR, nas cartas-consulta e projetos turísticos situados na área de atuação da SUDENE e SUDAM e nos pedidos de apoio institucional ou financeiro oriundos de estados e municípios turísticos ou de potencial e instituiu o Sistema de Cadastramento dos Bacharéis em Turismo junto a EMBRATUR. Estabeleceu ainda normas e procedimentos para cadastramento e classificação dos Guias de Turismo.

Quadro 14 - Temas regulamentados pelos instrumentos legais

Fonte: elaboração própria, 2014.

3.3.4. Os Instrumentos Programáticos Federais (1990 - 2010)

Embora o Plantur, criado em 1992, como instrumento político, abarcasse os programas: Polos Turísticos; de Turismo Interno; do Mercosul; de Ecoturismo; de Marketing Internacional; de Qualidade e Produtividade do Setor Turístico; de Formação de Recursos Humanos para o Turismo; e o Projeto de Produção e Disseminação de Informação Turística (Cruz, 2000; Brasil, 1994), visando ao desenvolvimento de subsetores ou produto turístico (Velasco González, 2004) relacionados ao turismo, não foi implementado, devido ao contexto da instabilidade política e econômica que culminou com o processo de *impeachment* do Presidente à época (Oliveira, 2008).

No período seguinte, a partir de 1995, o Brasil teve uma política nacional de turismo no governo FHC que serviu de diretriz até o final do segundo mandato, em 2002. Embora a PNT (1996 – 1999) fosse constituída por missão, macro estratégias, objetivos estratégicos e principais programas (quadro 15) destacaremos o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) que teve uma repercussão importante em termos de disseminação e divulgação do turismo entre os municípios brasileiros.

Planejamento Estratégico Missão Ideias – Força	
preservação do meio ambiente qualidade de vida integração formação de mão-de-obra inserção internacional	desenvolvimento sustentado desenvolvimento regional geração de divisas produto turístico competitivo satisfação do cliente
Macro Estratégias	
Ordenamento, desenvolvimento e promoção da atividade pela articulação entre governo e a iniciativa privada; Implantação de infraestrutura básica e infraestrutura turística adequada às potencialidades regionais; Qualificação profissional dos recursos humanos envolvidos no setor; Descentralização da gestão turística por intermédio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, municipalização do turismo e terceirização de atividades para o setor privado.	
Objetivos Estratégicos	
Fomento Desenvolvimento pensamento estratégico Descentralização Conscientização Articulação	Defesa do consumidor Qualidade de serviços Turismo interno Promoção (Marketing e promoção) Inserção internacional
Principais Programas	
Imagem do Brasil Projeto <i>Visit Brazil Brazil Expert</i> Participação em Feiras Internacionais Captação de eventos internacionais Internet/Sistema de informações turísticas Inserção competitiva do Brasil em fóruns internacionais Ampliação e aperfeiçoamento do programa de estatísticas básicas do turismo Defesa do consumidor Qualificação profissional para o turismo Conscientização e iniciação para o turismo Formação e capacitação profissional para o ecoturismo	Programa de ação para o desenvolvimento turismo integrado Programa nacional de ecoturismo Pesca esportiva Calendário dos dias azuis - baixa estação Albergues da juventude Clube da maior idade Bolsa de negócios Programa nacional de financiamento do turismo Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT Fortalecimento dos órgãos delegados da EMBRATUR Desenvolvimento da malha aérea

Quadro 15 - Política Nacional de Turismo (1996 - 1999).

Fonte: EMBRATUR, 1996. com organização da autora

O PNMT surgiu em 1992 (Brusadin, 2005; Lobato, 2001), mas foi instituído oficialmente em 1994, por meio da Portaria nº 130 do MICT, de 30 de março de 1994 (Fratucci, 2008; Araújo, 2007; Lobato, 2001), e implementado apenas em 1995 (Fratucci, 2008; Araújo, 2007; Brusadin, 2005).

O programa tardou a se iniciar por alguns motivos, dentre eles, a dificuldade em trabalhar com a metodologia adotada pelo programa que visava à descentralização do turismo, trabalhado de forma verticalizada e centralizada até aquele momento. Seria um aprendizado para todos os envolvidos, poder público, iniciativa privada, sociedade civil organizada, comunidade, inclusive a equipe gestora.

O PNMT, apesar de ser um programa, pode ser entendido como um instrumento utilizado para executar a PNT (1996 – 1999), uma vez que o fato de estar integrado ao

programa facilitava a participação nas demais ações relacionadas aos outros programas da PNT (1996 – 1999). O programa se estruturou a partir de cinco princípios, a saber: descentralização; sustentabilidade; parcerias; mobilização; e capacitação, que nortearam os objetivos e estratégias do programa.

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 no 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 os conselhos consultivos e/ou deliberativos, conseqüentemente, o discurso da gestão participativa ganhou força e se propagou pelos municípios e 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 município 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 (Fratucci, 2008; Araújo, 2007; Brusadin, 2005).

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.

O programa foi implementado por meio da realização de oficinas de capacitação que ocorriam em três fases. A primeira fase, denominada **Sensibilização**, teve como objetivo sensibilizar os monitores municipais em relação à importância do turismo e de seu potencial para promover o desenvolvimento socioeconômico no município (Embratur, 1999a,b).

Na segunda fase, denominada **Capacitação**, envolver-se-iam os agentes municipais que tinham participado da sensibilização. Esse critério foi colocado com o intuito de dar continuidade à implementação do programa e não houvesse a cada oficina uma pessoa que não estivesse acompanhando o processo. A fase de capacitação previa a capacitação e qualificação dos monitores municipais com vistas à formação dos Conselhos Municipais de Turismo e Fundo Municipal de Turismo, imprescindíveis para a elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável (Embratur, 1999a,b).

O Conselho Municipal de Turismo (Comtur) poderia ser consultivo ou deliberativo e seus membros seriam pessoas do poder público, iniciativa privada e comunidade.

Tanto o Comtur como o Fundo Municipal de Turismo deveriam ser instituídos por instrumento legal municipal, definindo as instituições participantes, no caso do COMTUR, e especificando a origem dos recursos, no caso do fundo.

A fase denominada **Planejamento** previa iniciar o processo de elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável do Turismo por meio do repasse de métodos e técnicas de planejamento com enfoque participativo, envolvendo os âmbitos estadual e municipal, culminando com a elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável do Turismo.

A metodologia aplicada na operacionalização do PNMT é uma combinação entre a técnica Metaplan⁷⁶ e o método ZOPP que trabalha o planejamento de projetos orientados por objetivos a partir da construção do marco lógico (*Logical Framework Approach*), e foi desenvolvido pela agência GTZ (*Gesellschaft Fur Technishe Zusammenarbeit*) de

⁷⁶ Método que permite a recolha, visualização, classificação e valoração rápida de ideias. Se utiliza em grupos pequenos para recolher ideias de todos os participantes, evitando os efeitos negativos das diferenças hierárquicas, do monopólio no uso da palavra ou da timidez ou outro traço de personalidade que possa bloquear o processo criativo individual. Todos participam por igual no exercício (Viedma & Santos, 1996. P. 54) Livre tradução do original em espanhol.

desenvolvimento do governo alemão (Fratucci, 2008; Araújo, 2007; Brusadin, 2005), mas que não se mostrou adequada à realidade brasileira⁷⁷ (Cruz em entrevistas a Araújo, 2007).

A estrutura do PNMT previa a coordenação do programa por meio da atuação da Embratur, através da coordenação geral do programa e pelo comitê executivo nacional, bem como o comitê estadual, pois, eram as esferas nacional e estadual que tinham as funções de “planejar, coordenar, implantar, acompanhar e avaliar as ações do programa” (Embratur, 1999a, p. 13), cada um em seu nível de atuação. Assim, a estrutura organizativa do PNMT possuía seguinte configuração (Figura 13):

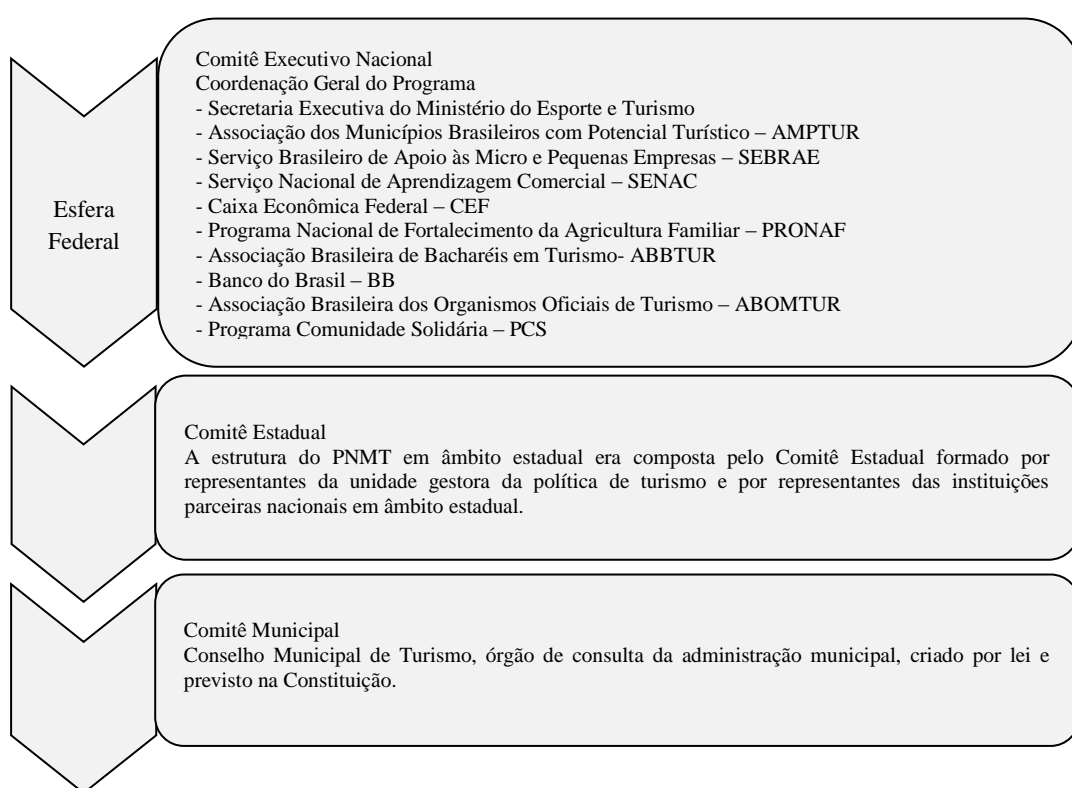


Figura 13 - Estrutura do PNMT.
Fonte: Embratur, 1999a

O PNMT tentava envolver os 5.561 municípios brasileiros, porém a falta de recursos financeiros e técnicos contribuiu para resultados menos significativos. Houve problemas relativos à falta de conhecimento por parte dos municípios, dos objetivos do programa e de seu funcionamento, incluindo a ausência de repasse de recursos financeiros aos municípios (Endres, 2003). Fato que se fosse revertido teria estimulado maior adesão dos gestores públicos municipais, uma vez que dificilmente, os municípios dispõem de recursos financeiros próprios para investimento no setor.

⁷⁷ Cruz em entrevistas a Araújo, 2007.

Inicialmente, o programa não faria repasse de recursos, o que foi confirmado nos estudos de Fratucci (2008, 2005) e Brusadin (2005). Contudo, encontramos no Relatório de Avaliação Anual do PPA (2000 – 2003), ano de exercício 2002, que após algumas alterações, o PNMT passou a “lidar com ações que apresentam despesas de capital” (CGU, 2002, p. 1).

Em termos de resultados quantitativos, salientamos que foram realizadas 1.107 oficinas, ministrando treinamento na metodologia proposta para implementação do programa, com participação de 27.483 pessoas, em 1.080 municípios brasileiros (Fratucci, 2005), no o período compreendido entre 1995 e 2001.

Como forma de validar e estimular o sucesso dos municípios que chegaram a implantar os Planos de Desenvolvimento Turístico, foram criadas categorias de premiação denominadas Selo de Ouro e Selo de Prata, que considerou um universo de 497 municípios em que a comunidade já havia sido sensibilizada em relação à importância do turismo. Por outro lado, o Comtur e o Fundo haviam sido instituídos legalmente e o plano de desenvolvimento turístico estava em implantação. Dos 497 municípios, 96 receberam o Selo de Ouro do Turismo, enquanto o restante, 401, recebeu o Selo de Prata, porque estava na fase de elaboração dos planos de desenvolvimento turístico (CGU, 2002).

O PNMT inovou ao apresentar e capacitar os municípios para a gestão do turismo em seus territórios, além de despertar o interesse nacional em torno do turismo. Entretanto, o governo de FHC findou-se em 2002, e o programa não teve continuidade.

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 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, 2007d) 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.

O PNT (2003 – 2007) teve papel orientador das ações governamentais neste setor e trouxe a determinação de enfrentar os problemas relacionados a esse domínio como forma de demonstrar a prioridade que o turismo teria para a gestão do Presidente Lula.

As metas privilegiaram a criação de condições para aumentar o número de empregos no turismo, o número de turistas estrangeiros e chegadas de passageiros em voos domésticos, bem como a geração de divisas e a ampliação da oferta de produtos turísticos brasileiros (MTur, 2003). Metas que para serem alcançadas deveriam reunir o “esforço conjunto entre agentes públicos e privados para solidificar uma estrutura turística integrada e duradoura, baseada na força das Parcerias e na Gestão Descentralizada” (MTur, 2003. p. 10).

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).

O PNT (2003 – 2007) apresentou duas finalidades principais em relação ao turismo. A primeira, desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, observando as diversidades regionais, culturais e naturais; e a segunda, estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional.

No PNT (2007 – 2010), uma viagem de inclusão, manteve-se o objetivo relativo à qualidade do produto turístico e considerou-se fomentar a competitividade do produto turístico brasileiro. Além de promover o turismo como fator de inclusão social (Brasil, 2007). Em concordância com o PPA (2008 – 2011) que adotou a lógica da inclusão social, da redução das desigualdades sociais e da integração territorial “com a preocupação de agregar a dimensão espacial no planejamento governamental, mediante a promoção de um amplo diagnóstico das disparidades inter e intra-regionais” (Rezzende, 2009, p. 20).

Nesse contexto, o PNT (2007 - 2010) assumiu o discurso da inclusão social por meio do lazer e das viagens, da qualificação profissional e geração de emprego e renda, fortalecendo o mercado interno, tornando o PRT um programa estruturante dentro do PNT (2007 – 2010).

Como resultado do PNT (2007 – 2010), foram realizadas 186 milhões viagens domésticas até o ano de 2010; a chegada de turistas estrangeiros manteve-se entre 5 e 5,2 milhões, exceto no ano de 2009 que ficou em 4,8 milhões, porém a receita cambial manteve tendência de crescimento desde 2003, apresentando queda em 2009, voltando a recuperar-se e superar-se em 2011 (MTur, 2013c).

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 dos módulos operacionais de sensibilização, mobilização, institucionalização da instância de governança regional, elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional, implementação do plano estratégico, sistema de informações turísticas do programa, roteirização turística, promoção e apoio à comercialização, sistema e monitoria de avaliação do programa, com destaque para o “módulo instituição da instância de governança”, fundamental para colocar em pratica os demais módulos subsequentes (MTur, 2007c).

Após a realização dos módulos de sensibilização e mobilização, os atores sociais seriam convidados para trabalharem para a institucionalização da instância de governança regional.

Os fundamentos do PRT contemplaram os macro programas do plano e suas diretrizes correlacionam-se com os programas. As estratégias de implementação do PRT consideram a gestão coordenada, o planejamento participativo e a promoção e o apoio à comercialização. Os objetivos do programa reiteram alguns objetivos do PNT como:

Dar qualidade ao produto turístico; Diversificar a oferta turística; Estruturar os destinos turísticos; Ampliar e qualificar o mercado de trabalho; Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional; Ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional; e Aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista (MTur, 2004, p. 11).

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 comunidade.

A atuação descentralizada do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil é orientada pelo princípio federativo. Por conseguinte, os Estados e o Distrito Federal, apoiados nos Fóruns Estaduais de Turismo, são os efetivos articuladores e promotores do planejamento, execução e avaliação, no modelo de gestão compartilhada. p.16

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).

A estrutura do PRT adota o modelo de coordenação em que cada escala, nacional, estadual, regional e municipal, coopera no processo de implementação das ações do programa. Assim, ao MTur cabe:

definir diretrizes e estratégias para a institucionalização das Instâncias de Governança Regionais, em âmbito nacional; estimular, apoiar e orientar as Unidades da Federação na institucionalização das Instâncias de Governança nas regiões turísticas; disponibilizar os instrumentos necessários para apoiar o processo de institucionalização das Instâncias de Governança; articular parcerias e negociar recursos técnicos, normativos e institucionais com as diferentes esferas do poder público, empresários e organismos internacionais para apoiar o processo de institucionalização de Instâncias de Governança Regionais, em âmbito nacional; produzir e disseminar dados e informações sobre as Instâncias de Governança Regionais; apoiar as Unidades da Federação na implementação, monitoramento e avaliação dos Módulos Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, em âmbito estadual; monitorar e avaliar as ações do processo de institucionalização de Instâncias de Governança Regionais, em âmbito nacional. (Brasil, 2007c, p. 24)

Nesse processo, é função do órgão oficial de turismo da unidade da federação, com apoio do Fórum Estadual e da instância de governança regional bem como o órgão municipal de turismo juntamente com o colegiado local de turismo, exercer as competências que são similares as do MTur, com diferença de desempenho nas escalas de atuação, estadual, regional e municipal (Figura 14).



Figura 14 – Estrutura de coordenação do Programa de Regionalização do Turismo.
 Fonte: MTur, 2007a, p. 45

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. Entretanto, os roteiros turísticos integrados foram elaborados e apresentados nas edições do Salão de Turismo com ou sem o protagonismo da instância de governança regional.

Os primeiros resultados do PRT foram apresentados no Salão do Turismo – Roteiros do Brasil, em 2006. Na ocasião foram apresentados 396 roteiros turísticos, englobando 149 regiões turísticas e 1.207 municípios, contemplando todos os estados da federação. Dos 396 roteiros, 87 foram priorizados com a finalidade de dotá-los de um padrão de qualidade internacional (Barbosa, 2012).

Dessa forma, procedeu-se à escolha dos destinos indutores. Como critério de inclusão elegeu-se a condição de capital de todas as unidades da federação e para os demais, mínimo de um e máximo de cinco por estado. Foram consideradas as avaliações e valorações dos estudos que nortearam o Plano Aquarela e o Plano Cores do Brasil, mais as “referências relativas às demandas de qualificação e infraestrutura” (Barbosa, 2008, p. 18) nos 87 roteiros

turísticos, na ocasião do 1º Encontro Nacional do Programa de Regionalização do Turismo, realizado em Brasília, no mês de outubro de 2006.

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.

Finalizamos indicando que o PRT, ainda que tenha sido o programa estruturante no governo Lula, não foi suficiente para agregar as dinâmicas políticas, sociais e institucionais necessárias para viabilizar o modelo de ordenamento territorial pretendido em relação ao desenvolvimento do turismo no Brasil, deixando a desejar no que se refere à coordenação e à cooperação entre os atores envolvidos no processo, nas escalas territoriais, salvo algumas exceções.

3.3.5. Os instrumentos de Fomento Federais (1990 - 2010)

O financiamento do turismo brasileiro se deu, até o final da década de 1980, prioritariamente, por meio do Fungetur. No início dos anos 1990, o que viria se tornar um dos principais programas de financiamento do desenvolvimento do turismo começou a ser negociado e, no final dessa década e começo do século XXI, houve um avanço quantitativo e qualitativo na instituição do sistema de financiamento do turismo brasileiro.

Assim, o Prodetur foi idealizado a partir de uma iniciativa conjunta do então Presidente da República, Fernando Collor, com os governos dos estados de Alagoas e Pernambuco, destinando-se à criação de um complexo turístico, dotando a área de infraestrutura hoteleira (Cruz, 2000), concebendo o projeto Costa Dourada “cuja magnitude induziu a criação Programa de Desenvolvimento do Nordeste (Prodetur-NE), que por razões políticas e operacionais, tornou-se extensivo a toda área de jurisdição da Sudene” (Cruz, 2000, p. 111).

O Programa para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur/NE) previa a criação e /ou consolidação de polos e corredores turísticos, em que o poder público investiria em infraestrutura básica, como sistema viário e aeroviário, saneamento básico, energia, telecomunicações e recuperação do patrimônio histórico, visando à realização de parcerias com a iniciativa privada que resultassem em investimentos privados que se converteriam em equipamentos e serviços (Queiroz, 2005; Saab, 1999), reafirmando os ideais neoliberais que permearam as ações no governo Collor.

O Prodetur/NE incorporou as diretrizes do Plantur 1992/1994 (Queiroz, 2005; Cruz, 2000) e retomou o conceito da concentração de centros turísticos a partir da implantação de hotéis, reiterando, mais uma vez, o desenvolvimento do turismo por meio da instalação e meios de hospedagens (Queiroz, 2005) como ocorrera com o Plano de Prioridade de Localização de Hotéis.

O Prodetur foi instituído por meio da Portaria Conjunta Sudene/Embratur n.º 01, de 29 de novembro de 1991. Inicialmente o Prodetur/NE fase I contemplou os nove estados da região nordeste e, posteriormente, na fase II, incluiu determinados municípios da região norte do estado Minas Gerais⁷⁸, bem como alguns municípios no estado do Espírito Santo (BNB, 2005b; Cruz, 2000).

Os objetivos do Prodetur/NE, fase I, que constam no anexo A do contrato 841/OC-BR, visam reforçar a capacidade de manutenção e expansão da atividade turística com a finalidade de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico regional, por meio de investimentos em infraestrutura básica e dotação de serviços públicos nas áreas de expansão turística. Os objetivos específicos têm a finalidade de:

Atrair atividades turísticas privadas adicionais e de melhor padrão; gerar de oportunidades de emprego; aprimorar os níveis de renda; aumentar as receitas públicas; beneficiar a população de baixa renda das áreas selecionadas com disponibilização dos serviços de abastecimento de água, esgotos e acessos pavimentados; e aumentar a capacidade dos Estados beneficiados de acompanhar a demanda por serviços básicos. (BNB, 2005a, p. 6).

A partir dos objetivos supracitados e considerando o Relatório Final de avaliação de programa do Programa Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (2005a), realizado pelo Tribunal de Contas da União (2004), é possível afirmar que o programa volta-se para a alocação de infraestrutura básica (transporte, saneamento, energia).

Os recursos do Prodetur foram investidos maciçamente na construção, modernização e ampliação da capacidade dos aeroportos da região Nordeste (Beni, 2006; BNB, 2005c; Saad, 1999).

As contrapartidas são federais, estaduais e municipais e conforme a capacidade de endividamento de cada mutuário. No Prodetur NE I a contrapartida ficou a cargo dos estados

⁷⁸ Os municípios estão listados nas seguintes leis: Lei Complementar n.º 125, de 03 de janeiro de 2007; Leis n.ºs 1.348 de 10 de fevereiro de 1951, 6.218 de 07 de julho de 1975 e 9.690 de 15 de julho de 1998.

partícipes, com exceção do estado de Alagoas, que devido ao seu endividamento, fez o financiamento via município de Maceió. (TCU, 2004).

Enquanto no Prodetur NE II (Mapa 5), foram financiados US\$ 80 milhões pela União a outra metade pelos partícipes do programa (TCU, 2004), no Prodetur Sul, a contrapartida federal foi de US\$ 40 milhões, sendo que os estados deveriam financiar US\$ 60 milhões (Prodetur Sul, 2004). Embora o Prodetur/NE tenha sido estabelecido em novembro de 1991, foi contratado pelo governo federal em 1994.



Mapa 5 - Polos de Turismo Prodetur NE II.
Fonte: Elaborado a partir do BNB, 2014⁷⁹

O Prodetur abarca as 27 unidades federativas mais o Distrito Federal. O Prodetur NE, fases I e II, contempla os estados da região Nordeste e o Prodetur Sul compreende os estados da região Sul do país, mais o estado do Mato Grosso do Sul. O Prodetur JK abrange a região Sudeste, Goiás e o Distrito Federal, enquanto o Programa para o Desenvolvimento do

⁷⁹ Disponível em http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/polos/gerados/prodetur_polos_principal.asp

Ecoturismo na Amazônia Legal (Proecotur) reúne os estados da Amazônia Legal e parte dos estados de Mato Grosso e Maranhão.

Para o Prodetur Nacional, que é uma Linha de Crédito Condicional (CCLIP), foi assinado um memorando entre a ministra do turismo, Marta Suplicy e o representante do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para a liberação de US\$ 1 bilhão, com a contrapartida de US\$ 667 milhões, com a finalidade de:

contribuir para o fortalecimento da Política Nacional de Turismo, bem como consolidar a gestão turística cooperativa e descentralizada, avançando rumo a um modelo de desenvolvimento turístico a partir do qual os investimentos dos governos estaduais e municipais respondam tanto às especificidades próprias como a uma visão integral do turismo no Brasil. (Prodetur Nacional, 2008, p. 7)

Podem acessar o Prodetur Nacional, os Estados e o Distrito Federal, os municípios e entidades de Direito Público a esses vinculados. Ao Ministério do Turismo caberá a assistência técnica para a elaboração das propostas com o intuito de assegurar que estejam em concordância com o Plano Nacional do Turismo (2007 – 2010) e abarquem os projetos no âmbito das componentes contempladas pelo Prodetur Nacional, quais sejam: estratégia de produtos turísticos; estratégias de comercialização; fortalecimento institucional; infraestrutura e serviços básicos e gestão ambiental (Prodetur, 2008).

Salientamos que o Prodetur Nacional foi estruturado de maneira que o estado, por meio da Unidade Executora Estadual (UEE) e da Unidade de Coordenação Estadual (UCE), tivesse maior protagonismo que os próprios municípios e também passasse a ser o principal mutuário, ao contrário do que ocorreu com o Prodetur NE I e II.

Para Beni e Cruz, em entrevista a Araújo (2007), uma das lacunas que o Prodetur apresentava aludia à participação efetiva dos representantes municipais e da sociedade civil, no processo de tomada de decisão, relativamente aos investimentos e às ações a serem executadas (BNB, 2005a). Fato este também corroborado pelos estudos de Cavalcanti (2006) que ainda identificaram a falta de diálogo entre o Prodetur NE I e o PNMT.

Já no período do PRT, o Prodetur manteve a lógica estabelecida anteriormente, mas a orientação estratégica do PNT (2007 – 2010) estava centrada na regionalização e o estado ocupava lugar de mais destacado que os municípios, por exemplo.

Apesar do Prodetur Nacional ter se destacado como um programa de financiamento de projetos turísticos a ser contraído pelas unidades federativas, há outras fontes de financiamento que abarcam diferentes perfis de projetos, bem como de mutuários, ampliando

e diversificando as atividades características do turismo financiadas pelas linhas de crédito, incluindo os micro e pequenos empresários.

Nesse contexto, salientamos que o Fungetur voltou a ter papel relevante depois algum tempo praticamente desativado. O Sistema do BNDES, denominado Programa Nacional de Financiamento ao Turismo, foi instituído e proporcionou um “incremento de 175,2% nos desembolsos do Sistema para o setor em 1997, comparativamente a 1994” (SAAB, 1999, p. 300), com projetos financiados, essencialmente, nas regiões Sudeste e Nordeste.

O Sistema BNDES, de acordo com Saab (1999), diferencia as condições de financiamento ao setor, conforme a localização do empreendimento a ser implantado, a partir dos mecanismos de financiamento regionais, como Programa Nordeste Competitivo (PNC), que abarca os estados da região Nordeste e as algumas áreas de Minas Gerais e do Espírito Santo, inseridas no campo de atuação da Sudene. Abrange também o Programa Amazônia Integrada (PAI), que além dos estados da região Norte contempla os estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Tocantins e Maranhão, incluindo ainda o Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul (Reconversul).

Outras formas de financiamento foram viabilizadas a partir de convênios com a União, estados e municípios para investimento em infraestrutura turística. Também foi criado o Programa de Financiamento de Agências de Turismo pela Embratur além da ampliação do prazo para pagamento dos recursos aprovados pelo Fungetur (MICT, 1998).

No que diz respeito ao fomento à atividade turística a as linhas de créditos oficiais do Fungetur, podem ser contempladas pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado com ou sem fins lucrativos, desde que desenvolvam programas e projetos turísticos e sejam cadastradas no MTur ou tenham participação do Sistema Nacional de Turismo⁸⁰. O suporte financeiro às atividades turísticas virá:

- I - da lei orçamentária anual, alocado ao Ministério do Turismo e à Embratur;
- II - do Fundo Geral de Turismo - FUNGETUR; III - de linhas de crédito de bancos e instituições federais; IV - de agências de fomento ao desenvolvimento regional; V - alocados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios; VI - de organismos e entidades nacionais e internacionais; e VII - da securitização de recebíveis originários de operações de prestação de serviços turísticos, por intermédio da utilização de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios - FIDC e de Fundos de Investimento em Cotas de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios - FICFIDC, observadas as normas do Conselho Monetário Nacional - CMN e da Comissão de Valores Mobiliários – CVM (Lei n.º 11.771 de 17/09/2008, p.8).

⁸⁰ Lei n.º 11.771 de 17 de setembro de 2008.

Apesar do suporte financeiro às atividades turísticas ter sido incluído na Lei Geral do Turismo, os bancos públicos federais já disponibilizavam linhas de crédito para o turismo. Tanto que concederam R\$ 2,2 bilhões em créditos para pequenos e médios empreendedores do turismo, em 2006 (CGU, 2006), bem como estabeleceram linhas de crédito especial destinada a financiar a compra de pacotes turísticos para aposentados e pensionistas do INSS, no programa Viaja Mais – Melhor Idade, no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal (FAT – Turismo Sênior).

O turismo se inclui ainda entre os setores beneficiários da linha de crédito especial FAT Giro Setorial; criação do Programa FCO⁸¹ Turismo Regional, que possibilita o financiamento de capital de giro isolado para empresas do setor turístico, no Centro-Oeste e a reativação das operações do Fungetur, com a finalidade de financiar projetos de modernização, reforma e ampliação de empreendimentos turísticos (CGU, 2007).

Como podemos observar, a partir dos anos 1990, o sistema de financiamento para o turismo abarcou mais instituições financeiras, ampliou e diversificou as linhas de crédito e atividades financiáveis, atendendo além de pessoa física e jurídica, os estados, o distrito federal e os municípios.

3.3.6. As Ações de Comunicação e Promoção Federais (1990 - 2010)

A promoção e comunicação turística, assim como os demais instrumentos da política turística brasileiros, também evoluiu, se profissionalizou e mudou o posicionamento da imagem do país, aproveitando a cultura, a natureza, a gastronomia e a infraestrutura existente para projetar o Brasil como destino turístico nos mais variados segmentos turísticos.

Assim, a partir da década de 1990, foi feita uma reavaliação da imagem do Brasil no exterior, bem como dos ícones vinculados à imagem do Brasil, iniciando-se um novo momento em que se passa a utilizar as imagens das paisagens naturais e socioculturais para promover o país, em detrimento do tripé “futebol, carnaval e a mulata”, como referências da imagem do Brasil.

A Embratur e o Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF) apoiaram a Rede Nacional de Prevenção e Combate à Exploração, Abuso Sexual e Maus-Tratos de Crianças e Adolescente com objetivo de diminuir o turismo sexual infantil no Brasil, institucionalizando o combate ao pornoturismo (Brasil, 2000).

⁸¹ Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste.

O marketing turístico também foi inserido nas ações e a “Embratur investiu R\$ 21 milhões em publicidade, em 1998, contra R\$ 3,6 milhões investidos em 1995” (Brasil, 2000, p. 1999).

As atuações foram voltadas para o mercado interno e externo a partir de várias ações como a instalação dos comitês *Fly to Brazil*, em feiras internacionais de turismo, o programa “Brasil Turístico”, a promoção da música popular brasileira e as diferentes regiões do país. Uma ação marcante foi a propaganda exibida na *Cable News Network* (CNN), nos anos de 1997, 1998 e 1999, através da CNN e revista *Times*.

No que diz respeito ao turismo interno, as campanhas de marketing realizadas tinham como alvo a sensibilização e o estímulo à conscientização dos brasileiros para que conhecessem o próprio país. Com esse intuito, foram veiculadas as campanhas “Viva o Seu País, É o Seu Brasil, Brasileiro”, que geraram aumento de “7% na venda de pacotes domésticos” (Brasil, 1999, p. 2000). Outras campanhas foram “Viva o Seu Novo Brasil, Onde Você Chega Está em Casa”, com “26,7% de incremento no turismo interno” (Brasil, 1999, p. 2000) e o “Viaje Seu Novo Brasil, Agora Dá, Os Preços Altos Saíram de Férias” que gerou um impacto de 30% de aumento no turismo interno em relação ao ano de 1997 (Brasil, 1999, p. 2000).

A Embratur participou dos principais eventos do Calendário Nacional, num total de 10, e apoiou institucional e/ou financeiramente outros 53 eventos extra calendário (CGU, 2001) e em 2002, a Embratur forneceu suporte a eventos internacionais (CGU, 2002), além da realização de oito campanhas voltadas para o mercado interno (CGU, 2002).

A comunicação e a promoção do turismo no Brasil foram realizadas com base no Plano de Marketing Turístico Internacional, denominado Plano Aquarela, enquanto as campanhas para o mercado nacional consideraram o Plano Cores do Brasil. Este último focou os roteiros turísticos oriundos do PRT, fato que possibilitou a reunião de informações relevantes acerca dos segmentos mais expressivos, as principais carências e potencialidades dos destinos, a partir de sistema que classificou-os em AAA, A, B e C, contemplando uma matriz com as seguintes variáveis: a) atividades turísticas - visitar, comprar; b) estrutura turística: dormir e comer; c) acesso: conexões aéreas, conexões rodoviárias, outras conexões, sinalização geral e *in situ* (CGU, 2006; MTur, 2005).

O Plano Aquarela iniciou as ações com a escolha e definição marca Brasil, posteriormente, compôs a grade produtos turísticos brasileiros entre os segmentos de sol e praia; ecoturismo, cultura, esporte, negócios e eventos.

No Plano Aquarela foram apresentados cinco programas para o mercado externo: o Programa Produtos do Brasil contemplando os projetos Linhas de Produtos e Ações para os segmentos chave; o projeto dos Bureaux de Comercialização; e o Programa de Excelência em Turismo. Por sua vez, o Programa de Atenção inclui os Escritórios Brasileiros de Turismo (EBT's), enquanto os Agentes Brasil voltam-se para outros mercados prioritários (MTur, 2007b).

O MTur e a Embratur receberam, por meio dos fóruns estaduais de turismo, o *feedback* dos produtos turísticos que cada unidade da federação tinha interesse em ver promovidos no Brasil e no exterior. “Essa ação, inédita na gestão pública do turismo, permitiu que uma verba de R\$ 20 milhões fosse destinada para essa promoção descentralizada” (CGU, 2004, p. C – 408).

No que se refere à promoção turística no exterior, destacamos a implantação dos EBT's nos países que são os principais mercados emissores de turistas para o Brasil. Assim, em 2004, implantou um EBT nos Estados Unidos, com sede em Nova York, e outros três na Europa, sendo um em Portugal - Lisboa, outro no Reino Unido - Londres e um terceiro na França - Paris (CGU, 2004), os demais foram abertos na Alemanha – Frankfurt, na Itália - Milão, na Espanha – Madri, e no Japão – Tóquio, entre outros sediados nas embaixadas brasileiras na América do Sul, abertos no decorrer de 2006 (CGU, 2006). Os EBT's promoveram o Brasil por meio da participação em exposições, feiras e reuniões de planejamento com operadores de turismo, agentes de viagens, representantes de companhias aéreas (CGU, 2006 e 2004).

Considerando o exposto, podemos pontuar que a promoção e comunicação do destino Brasil se profissionalizaram, superando a atuação por meio de ações isoladas e desconectadas, muitas vezes de pouco efeito, mas passando a atuar de maneira coordenada e orientada por meio dos planos de marketing voltados para o mercado interno e externo.

3.3.7. As Ações de Formação e Investigação (1990 - 2010)

A década de 1990 é um marco para a formação em turismo, entre outros motivos pelas repercussões da PNT 1996 – 1999 e do PNMT, no meio acadêmico. Uma vez que as discussões e diálogos disseminaram o turismo pelo território nacional, despertou-se para a necessidade de formação vinculada à possibilidade de empregabilidade, havendo uma procura

significativa por cursos superiores de turismo (Sogayar & Rejowski 2011; Trentin & Silva, 2010) bem como de pós graduação.

Posteriormente, houve uma regulação do mercado e muitos cursos, sobretudo, em intuições de ensino superior privadas, foram fechados. A partir do século XXI, as instituições públicas ampliaram a oferta dos cursos de graduação, concentrando-se a formação no ensino público.

As investigações no campo turismo são mais recentes, pois os programas de formação *stricto sensu* tiveram início no final dos anos 1990 e atualmente são seis programas de mestrados acadêmicos, dois de mestrado profissional e um programa de doutoramento (SNPG, 2014). Entretanto, há algumas instituições que se destacaram nos estudos econômicos e de demanda do turismo internacional, como a Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro e a Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo.

No âmbito da formação pós-graduada, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) abriu em 1993, no Grande Hotel Águas de São Pedro, vários programas de *lato sensu* em turismo e meio ambiente, planejamento turístico e administração hoteleira (Senac, 2014).

Além da formação superior em turismo, era necessário atender os profissionais que atuavam no setor, assim como a população em geral, como forma de aumentar a empregabilidade, pois os índices de desemprego, nos anos 90 do século XX, eram crescentes, chegando a atingir 12,01% da população economicamente ativa (Quadros, 2003).

Como forma de melhorar a empregabilidade da população foram realizadas inúmeros cursos de qualificação profissional, com recursos do FAT e em diversos níveis, básico, técnico e gerencial, ministrados, principalmente, pelo sistema “S”, nomeadamente o Senac, o Serviço Social do Comércio (Sesc) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), universidades e centros de pesquisas. De 1997 a 2001, aproximadamente 620 mil pessoas foram qualificadas, com recursos do FAT (CGU, 2001).

Em 2000 foram realizadas 205 oficinas de sensibilização e capacitação a respeito do PNMT, aumentando o número de Agentes de Desenvolvimento do Turismo em todo o Brasil. Também foram treinados coordenadores e pesquisadores do Projeto do Inventário da Oferta Turística, beneficiando 250 funcionários públicos estaduais, municipais e representantes da comunidade local (CGU, 2000).

No governo Lula, as ações voltadas à qualificação profissional estiveram presentes em 10 Estados, contemplando 82 municípios e aproximadamente 20 mil profissionais. A demanda atendida por esses cursos envolvia gestão de negócio, hospitalidade, ocupações

básicas, trilheiros, mateiros e condutores de ecoturismo, culinária, captação e organização de eventos (CGU, 2004). O MTur, em parceria com o Sebrae, a Associação Brasileira de Operadoras de Turismo (Braztoa), a ONG *Tour* e Senac promoveu 52 encontros de qualificação dos serviços turísticos em todas as unidades da federação brasileira, além do Programa Nacional de Qualificação Profissional e Empresarial que investiu R\$ 15,3 milhões de reais (CGU, 2006) além dos cursos de capacitação implementados a partir da contratação da Universidade federal de Santa Catarina, na modalidade à distância..

Em termos de informações estatística, importante ferramental para as decisões estratégicas, o Ministério do Turismo, por meio da Embratur, tem investido na realização de pesquisa que proporcionem o conhecimento a respeito do comportamento do consumidor e das tendências do turismo nacional e internacional. Os principais trabalhos são: Boletins de Desempenho Econômico do Turismo; Demanda Turismo Internacional no Brasil; Pesquisa Anual de Conjuntura Econômica do Turismo; Cartas de Conjuntura; Compilação e divulgação mensal de dados sobre: a movimentação de embarque e desembarque de passageiros em voos nacionais e internacionais; Anuário Estatístico Embratur; Indicadores de Ocupação Hoteleira; Indicadores sobre mão-de-obra ocupada em atividades características de turismo; Estudo da Movimentação Econômica dos Turistas – Jogos Pan-Americanos – Rio 2007; e Mercado de Turistas Estrangeiros com Segunda Residência no Brasil (CGU, 2007 e 2006).

O MTur tem dedicado esforços na produção de informações relativas ao turismo, registrando avanços no que se refere à Conta Satélite do Turismo, ao trabalho desenvolvido pelo IBGE bem como ao IPEA, disponibilizando informações sobre a participação do turismo no PIB nacional e na geração de emprego.

Na investigação acadêmica, a parceria entre o Ministério do Turismo, o Instituto Brasileiro de Turismo e a Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas (EBAPE/FGV), premiou as monografias, estudos de caso e reportagens do setor de turismo e hotelaria, entre os anos 2004 e 2010.

Concluindo, os avanços que identificamos nos instrumentos da política turística também se revelam na formação e na investigação em turismo, sobretudo, no século XXI, extrapolando as instituições acadêmicas, chegando aos órgãos oficiais de pesquisa que são suporte ao planejamento nacional. Fato este que sinaliza para a importância do turismo como atividade econômica, pois o turismo contribuiu com 3,7% do PIB nacional em 2009, registrando um aumento de 4,6% se comparado a 2008 (MTur, 2012).

Por fim, retomamos o papel do Estado no turismo apresentado no marco teórico desta investigação com a finalidade situar a atuação do Estado brasileiro em matéria de turismo

(Quadro 16) a partir do conteúdo relativo a política turística nacional apresentada neste capítulo.

Brasil		
Governo como promotor da atividade	Aumentar ingresso divisas Proteger o direito de viajar livremente; Potencializar o turismo como instrumento de paz.	Início do século XX até os anos 1960
⇓		
Governo como estimulador do setor privado	Potencializar o desenvolvimento da atividade turística Fomentar a participação do setor privado	A partir de 1966
⇓		
Governo como planejador	Canalizar correntes turísticas até regiões desfavorecidas	Década 1970
⇓		
Governo como garantidor (governo assegura)	Proteger os consumidores/turistas Regulamentar os subsetores Ordenar o desenvolvimento dos destinos	Década de 1980 e início dos anos 90, do século XX.
⇓		
Governo como coordenador	Apoiar a modernização das empresas turísticas Por em comum aos subsetores turísticos Favorecer o desenho de novos produtos	Última década do século XX
⇓		
Governo como harmonizador	Apoiar a criação de organismos de cooperação Fomentar a implicação do setor privado nas ações conjuntas	Século XXI

Quadro 16 - Atuação do Estado brasileiro em matéria de turismo.
Fonte: Elaboração própria a partir de Velasco González, 2013.

A partir do quadro 16 podemos inferir que o Estado brasileiro, em matéria de turismo, apresentou evolução coerente com o papel do Estado encontrado na teoria. Ressaltamos que atualmente, atenção especial tem sido dada a coordenação, que para Hall (1994) é, provavelmente, o papel mais importante a ser realizado pelo governo. Pois o sucesso da implementação da política turística dependerá da habilidade para coordenar todos os processos.

Síntese conclusiva: Analisamos a política nacional a partir dos instrumentos da política turística apresentado no marco teórico, quais sejam: instrumentos organizativos, normativos, programáticos, de fomento; as ações de comunicação e promoção e; ações de formação e investigação. O recorte temporal abrangeu desde o período de centralização e autoritarismo do Estado brasileiro até a descentralização e participação. Nesse período o turismo esteve vinculado a distintos órgãos públicos com diferentes características, incluindo os de controle e censura como o DIP. Os instrumentos da política mostraram-se muito incipientes e parciais e aludiam, basicamente, às regulamentações. No período pós 1964, quando foi instalado o regime militar no Brasil, instituiu-se o Sistema Nacional de Turismo, e os instrumentos da política se ampliaram. A política nacional de turismo estabelecida manteve-se até 1991, quando foi oficialmente revogada. A abordagem da política era eminentemente setorial. A década de 1990 foi marcada pela democracia. Aos municípios foi atribuída autonomia de gestão do território de sua competência, caracterizando-se a descentralização administrativa. É nesse período que a relação Estado-sociedade assume contornos mais participativos e os cidadãos passam a participar das decisões das políticas públicas. No turismo, a municipalização sugeriu a formação de conselhos municipais paritários entre governo e sociedade, bem como a criação de fundos municipais de turismo. Além de trazer o recorte territorial, o PNMT, cujos princípios eram a descentralização, a sustentabilidade, a parcerias, a mobilização e a capacitação, introduziu a participação da sociedade no turismo. No início do século XXI, a descentralização, integração, participação e sustentabilidade, continuaram como princípios da política do PRT. No PRT, o recorte territorial voltou-se para a região. Para tanto uma das etapas de implementação do programa previa a instituição de uma instância de governança regional para atuar na organização da oferta turística regional por meio da elaboração e implementação do plano de desenvolvimento turístico regional que geraria informações para subsidiar o planejamento e gestão regional. No PRT, a participação dos atores sociais se concretizaria no âmbito da instância de governança regional através da rede de atores. O PRT foi o instrumento programático estruturante do plano nacional de turismo, entretanto, a criação do Ministério do Turismo foi um marco diferencial na história dos instrumentos organizativos brasileiros. De um modo geral, os instrumentos – normativos e de fomento, bem como as ações de comunicação e promoção, além das ações de formação e investigação, se tornaram mais consistentes, demonstrando um amadurecimento na evolução do papel do Estado em matéria de turismo. Destacamos alguns instrumentos da política pela importância que assumiram no desenvolvimento do turismo brasileiro. Dentre eles citamos: o Prodetur – fomento; a lei geral do turismo – normativo; os planos aquarela e cores de Brasil –

ações de comunicação e promoção. Coerente à lógica delineada para a análise da política nacional, apresentamos no capítulo que se segue, a análise da política no Estado do Rio de Janeiro.

4. A POLÍTICA DE TURISMO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (1986 – 2010)

O capítulo que se inicia tem como objetivo contextualizar a política turística no Estado do Rio de Janeiro a partir da década de 1970. Ressaltamos que para melhor compreensão do trabalho, adotamos desde a apresentação das políticas federais de turismo, percurso semelhante com a finalidade de sistematizá-las e analisá-las sob os mesmos parâmetros e instrumentos.

Desta maneira, o presente capítulo contextualiza o Estado do Rio de Janeiro, apresenta os instrumentos organizativos, normativos, programáticos, de fomento, bem como as ações de comunicação e promoção e de formação e investigação no que se refere à área do turismo. A adoção do mesmo percurso de análise constituiu-se estratégia importante para a compreensão da relação entre as políticas federais e estaduais.

Destacamos que analisar a política de turismo do Estado do Rio de Janeiro não é tarefa fácil, pois sobre o estado onde se localiza o principal centro receptivo do país, há poucos estudos⁸², pertinentes à temática desta investigação, que extrapolam os limites territoriais da capital, a cidade do Rio de Janeiro, que no momento atual tem recebido investimentos vultosos em função da realização da Copa do Mundo de Futebol, em junho de 2014 e dos Jogos Olímpicos, em 2016.

A cidade do Rio de Janeiro foi a primeira capital da civilização ocidental a localizar-se fora do continente Europeu, quando se tornou cidade-corte (Bicalho, 2011), ao receber a família real portuguesa, em 1808. Passando a capital do império em 1763 e, posteriormente, em distrito federal, até 1960, quando o centro administrativo do país foi transferido para Brasília, DF. De 1960 a 1974, foi cidade-estado do estado da Guanabara. Com a fusão dos dois estados, Guanabara e Rio de Janeiro, em 1974, assumiu o papel de capital do estado de mesmo nome, assim permanecendo até os dias atuais (Motta, 2001).

Simultaneamente a muitos conflitos relacionados a sua autonomia política, a cidade do Rio de Janeiro sempre esteve relacionada ao cenário turístico nacional, por ter sido capital do Império e da República, e por toda a importância política e econômica que representava, pelas suas belezas naturais e pelo empresariado atuante nos primeiros movimentos voltados à organização do turismo no Brasil.

⁸² Dentre os estudos realizados sobre política de turismo no Estado do Rio de Janeiro destacamos aqueles realizados por Fratucci (2008) intitulados “O ordenamento territorial da atividade turística no Estado do Rio de Janeiro. Processos de inserção dos lugares turísticos nas redes do turismo” e “A dimensão espacial espacial nas políticas brasileiras de turismo: as possibilidades das redes regionais de turismo”, além do livro organizado por Batholo (2005), sob o título “Turismo e Sustentabilidade no Rio de Janeiro”.

O território da capital federal recebeu os primeiros hotéis que se tornaram ícone da cidade e referência para a história do turismo brasileiro. Havendo momentos em que a história do turismo nacional imbrica-se na história do turismo da cidade e também do Estado do Rio de Janeiro.

Como estado da Guanabara, o turismo sempre se centralizou na sua cidade-estado, o Rio de Janeiro, e as ações de organização municipal do turismo se viabilizaram por meio do departamento de turismo e certames, da secretaria de turismo e pela Empresa de Turismo do Estado da Guanabara (Riotur S/A), desde que foi criada em 1972. Instrumentos organizativos, planos e programas, instrumentos normativos, de fomento, de comunicação e promoção e de formação e investigação, a seguir focalizados, forneceram o suporte para a instituição e desenvolvimento do turismo no estado.

4.1. Os Instrumentos Organizativos à escala estadual (1986 - 2010)

O primeiro órgão público para tratar do turismo no Estado do Rio de Janeiro se oficializou por meio da Lei n.º 4.221 de 12 de abril de 1960, com sede em Niterói, na época, capital do Estado do Rio de Janeiro. Com a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, a Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro (Flumitur) passou ter sede na cidade do Rio de Janeiro, adotando, em 1988, a sigla TurisRio.

A Empresa de Turismo do Estado da Guanabara (Riotur S/A) foi criada por meio da Lei n.º 2079 de 14 de julho de 1972 (Prestes Filho, 2009; Cavalcanti, 1995). Em 1962, foi instituída a secretaria de turismo, no governo de Carlos Lacerda. Entretanto, o turismo já estava presente na estrutura administrativa do poder executivo da cidade do Rio de Janeiro, desde 1940, como departamento de turismo e certames (Silva, 2003, p. 152).

A organização do turismo no Estado do Rio de Janeiro começou quando a capital era Niterói, e abarcava todo o estado, com exceção da atual cidade do Rio de Janeiro, fato que se não elucida totalmente, ajuda a compreender a divisão territorial de que a TurisRio trataria do turismo no “interior” do estado e a Riotur na cidade (Fratucci, 2005).

A partir da fusão dos dois Estados, a TurisRio esteve vinculada em um primeiro momento à Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Turismo⁸³ onde permaneceu até 1982. Em 1983, no governo de Leonel Brizola, foi vinculada a Secretaria de meio Ambiente e Projetos Especiais⁸⁴. Em 1998⁸⁵ voltou para a estrutura da Secretaria de Estado de Indústria,

⁸³ Decreto n.º 7 de 15 de março de 1975

⁸⁴ Informação concedida por Aguinaldo Fratucci, Técnico da Diretoria de Planejamento da TurisRio, na época.

Comércio e Turismo. Já no final da década de 1990, foi remanejada para a Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Turismo (Sepdet), 1999 a 2001; a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo (Sedet), 2003 a 2006; e a Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Lazer⁸⁶ (SETE), 2007 a 2010, quando foi criada a Secretaria de Estado de Turismo, em 2010. Sendo o turismo vinculado ao desenvolvimento econômico do Estado do Rio de Janeiro.

A Secretaria Estadual de Turismo⁸⁷ (Setur) foi instituída em 2010 e seu principal objetivo é promover o turismo em harmonia com o desenvolvimento econômico e social do Estado, considerando os pressupostos do plano diretor de turismo. Tem como atribuição formular a política de turismo, bem como promover o turismo e criar oportunidades de investimentos para o setor (Setur, 2014).

A missão da Setur é “promover ações de desenvolvimento sustentável e integrado do turismo no Estado do Rio de Janeiro, com vistas à geração de emprego e renda, e à melhoria de vida da população fluminense” (Setur, 2014b, p.01), tornando o Estado do Rio de Janeiro uma referência de excelência e profissionalismo no turismo. Por sua vez, a TurisRio, empresa estatal de economia mista, é gestora das políticas de turismo em âmbito estadual.

Atualmente o sistema turístico do Estado do Rio de Janeiro é composto pela a Setur, pela TurisRio, pelo Conselho Estadual de Turismo e pelo Fórum Estadual de Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo (FEST/RJ), instâncias consultivas e de participação do poder público, iniciativa privada e sociedade civil organizada, além dos Conselhos Regionais e Municipais de Turismo (Figura 15).

⁸⁵ Decreto n.º 24.031 de 03 de fevereiro de 1998.

⁸⁶ Decreto n. 40.486 de 01 de janeiro de 2007.

⁸⁷ Decreto nº 42.777 de 30 de dezembro de 2010.

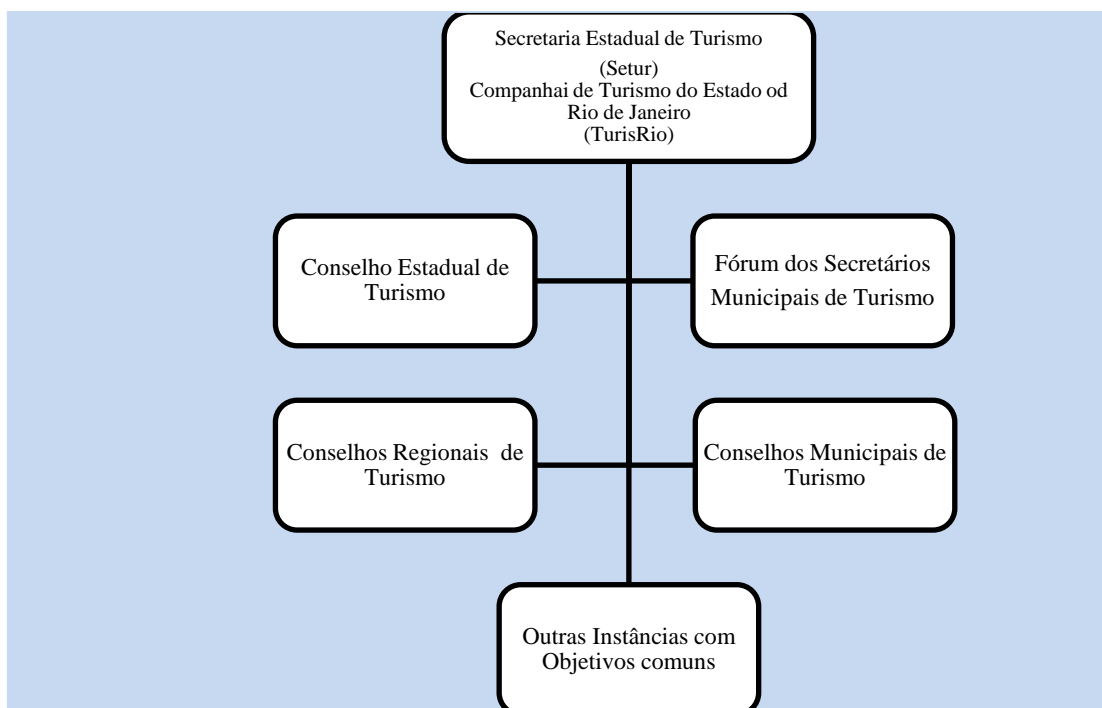


Figura 15 - O sistema turístico do Estado do Rio de Janeiro atual.
Fonte: Adaptado de Setur (2014a).

O Conselho Estadual de Turismo⁸⁸ foi instituído em atenção a uma antiga demanda “do poder legislativo e do setor privado, previsto no Plano Diretor” (TurisRio, 2014b). Sua instituição é coincidente com o ano em que o Ministério do Turismo foi criado e atendia ainda à política nacional de turismo que sinalizava para a necessidade de estruturação do sistema turístico nacional, considerando as instâncias participativas em âmbito federal, estadual, regional e municipal.

Uma experiência participativa anterior ao Conselho Estadual de Turismo foi a do FEST/RJ, criado em 02 de dezembro de 1997, com os objetivos de “integrar, desenvolver e promover as ações de interesse dos municípios, além de incentivar e apoiar o fortalecimento da cadeia produtiva do turismo em todo o Estado do Rio de Janeiro. Participam do Fórum os 92 órgãos municipais do turismo fluminense”. A presidência do FEST/RJ é constituída por meio de eleição e tem mandato de dois anos, podendo ser reeleita uma única vez.

Pela observação da figura 15 podemos perceber que além do sistema turístico estadual, a Setur/TurisRio participa de várias ações oriundas do poder público estadual que envolve o turismo, como o Comitê Integrado de Segurança Turística⁸⁹, o Comitê Gestor Estadual de Turismo Rural e Agroturismo⁹⁰ (Cogetura), o Grupo de Apoio e Fomento ao Turismo

⁸⁸ Decreto 33.334, de 05 de junho de 2003.

⁸⁹ Decreto n.º 32.664, de 21/01/2003

⁹⁰ Decreto n.º 32.916, de 25/03/2003

Marítimo e Náutico⁹¹, o Conselho Estadual Meio Ambiente (CONEMA) e outros conselhos de unidades de conservação.

Atua em parceria com o Sebrae/RJ em ações como o Projeto Caminhos Singulares do Turismo, com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, na Câmara Especial de Gestão dos Arranjos Produtivos Locais do Estado e no programa de artesanato, além da interlocução com o Ministério do Turismo, secretarias e órgãos estaduais, secretarias e órgãos municipais de turismo, instituições de ensino superior, organizações do terceiro setor, Senac Rio, e empresários do trade turístico.

A TurisRio, como também a Setur, estão trabalhando de maneira articulada com os demais atores para fomentar o desenvolvimento do turismo no Estado do Rio de Janeiro e orientam suas ações a partir dos instrumentos programáticos que se pautam pelos instrumentos normativos existentes, bem como pela necessidade da criação de novos.

4.2. Os Instrumentos Normativos à escala estadual (1986 - 2010)

Os instrumentos normativos relacionados à atividade turística no Estado do Rio de Janeiro são poucos e se resumem a criar e extinguir entes organizativos da atividade turística, instituir planos diretores de turismo, ordenar a atividade turística no âmbito do território, definindo as áreas de interesse turístico, além de outros assuntos como a segurança e a disponibilização de postos de informações turísticas (Anexo VI).

A Lei nº 5489/09 dispõe sobre o plano fluminense de turismo e define a atuação da secretaria de estado, responsável pelo turismo, bem como as fontes de financiamento da política turística estadual.

4.3. Os Instrumentos Programáticos à escala estadual (1986 - 2010)

Ressaltamos que a partir da década de 70 do século XX, com a alocação das infraestruturas que visavam contribuir para a integração nacional, como a construção da Ponte Rio-Niterói e a BR 101, ligando o Rio de Janeiro a Santos e São Paulo pelo litoral, surgiram

⁹¹ Decreto 26.762, de 06/02/2003

alguns destinos turísticos, como Armação dos Búzios e Paraty, que, posteriormente, foram incorporados pelas ações do setor público estadual (Fratucci, 2005).

A partir de 1975, o “o governo do novo Estado do Rio de Janeiro dirigiu esforços no sentido de subsidiar o ordenamento territorial da área mais densamente povoada e mais problemática do Estado, pela velocidade das transformações” (Biazzo, 2012, p. 13).

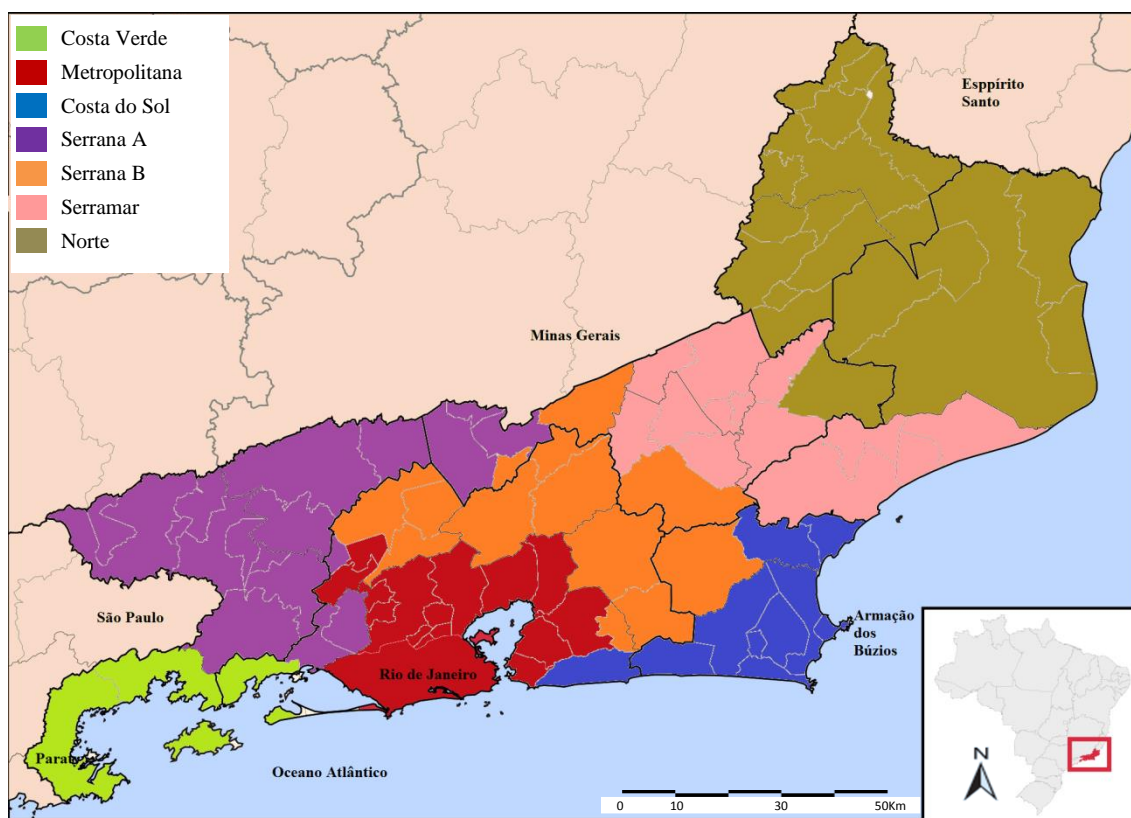
Com a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, o governo estadual, por meio da Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro, empreendeu esforços para a realização do estudo que deu suporte à primeira regionalização estadual⁹² ao definir seis regiões turísticas⁹³, tendo em vista evitar problemas relativos à ocupação desordenada do espaço, além de valorizar a política turística nacional (Fratucci, 2005).

O Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (1980 – 1983), no governo de Chagas Freitas, instituiu a divisão turística do Estado do Rio de Janeiro, adotando as seis regiões oriundas dos estudos realizados pela TurisRio, entre os anos de 1979 e 1981 (Setur, 2010).

No mapa 6 podemos notar que a primeira regionalização, apesar de ter sido atualizada algumas vezes, tornou-se referência da espacialização do turismo fluminense ao apresentar as regiões da Costa Verde, Metropolitana, Costa do Sol, Serrana A e B, Serramar e Norte.

⁹² O estudo foi realizado pelos técnicos da Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro, nos anos de 1979 a 1981. (Fratucci, 2005).

⁹³ 1) Rio de Janeiro e Niterói; 2) Mangaratiba, Paraty e Angra dos Reis; 3) Resende, Barra Mansa, Valença, Vassouras, Paraíba do Sul e Miguel Pereira; 4) Petrópolis, Teresópolis e Nova Friburgo; 5) Macaé, Casimiro de Abreu, Campos dos Goytacazes e Itaperuna; 6) Saquarema, Araruama, São Pedro da Aldeia e Cabo Frio, município ao pertenciam Arraial do Cabo e Armação dos Búzios; mais três zonas turísticas potenciais constituídas por: 1) São João da Barra; 2) Santa Maria Madalena, São Fidélis, Itaocara e Santo Antônio de Pádua; 3) Maricá (Fratucci, 2005, p. 80).



Mapa 6 - Regionalização turística do Estado do Rio de Janeiro no Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (1980 – 1983).

Fonte: Elaborado a partir de Setur, 2010.

Consequente, ao plano elaborado no início dos anos 80 do século XX, foi sancionada a Lei nº 1130, de 12 de fevereiro de 1987, que definiu as áreas de interesse especial do estado, inclusive as áreas de interesse turístico. Na sequência das ações empreendidas, embora nem todas implementadas, o Plano Indutor de Desenvolvimento Turístico para a Região dos Lagos (1988 – 1989), foi proposto pela Agência de Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro (AD/RJ) e apoiado pela TurisRio (Fratucci, 2005).

De acordo com a Agência de Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro (1989, p.1), citada por Fractuuci (2000), esse plano contemplou apenas os municípios da região e teve a finalidade orientar o capital privado e a atuação dos órgãos municipais e estaduais no que se referia à implementação de infraestrutura e projetos turísticos para a região.

A Região dos Lagos foi escolhida por ter uma localização relativamente próxima a capital onde está o Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim (Galeão), e por suas características fisiográficas e climáticas, com uma faixa litorânea significativa e cuja topografia se mostrou favorável à implantação de campo de golfe (Fratucci, 2005).

O plano indutor do desenvolvimento do turismo na Região dos Lagos⁹⁴ foi realizado por uma empresa de turismo catalã, que reproduziu o modelo de desenvolvimento turístico encontrado na Catalunha, Espanha. Entretanto, o plano não foi implementado.

No final da década de 1980 e início da década seguinte, foi elaborado o plano diretor de desenvolvimento de polos de turismo náutico (1988-1990), que apresentou propostas de desenvolvimento turístico do Estado do Rio de Janeiro, a partir do turismo náutico, no entanto houve problemas para sua implementação, devido à superficialidade com que considerou a legislação ambiental, além de ignorar o zoneamento costeiro. (Fratucci, 2005).

Iniciado em 1999 e finalizado em 2001, o Plano Diretor de Turismo do Estado do Rio de Janeiro, remeteu-se à Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em seu artigo 227, ao especificar que:

O Estado promoverá e incentivará o turismo, como fator de desenvolvimento econômico e social bem como de divulgação, valorização e preservação do patrimônio cultural e natural, cuidando para que sejam respeitadas as peculiaridades locais, não permitindo efeitos desagregadores sobre a vida das comunidades envolvidas, assegurando sempre o respeito ao meio ambiente e à cultura das localidades onde vier a ser explorado (Rio de Janeiro, 1989, p. 129).

Considerando a constituição estadual como referência, o Estado deve também, definir a política estadual de turismo, tendo como instrumento de intervenção o plano diretor de turismo “com base no inventário do potencial turístico das diferentes regiões, e com a participação dos Municípios envolvidos, as ações de planejamento, promoção e execução da política” (Rio de Janeiro, 1989, p, 129).

Atendidos os requisitos da Constituição Estadual, e tendo em vista a constituição do Prodeutr/SE, a partir da assinatura do protocolo que instituiu a comissão de Turismo Integrado da Região Sudeste pelos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo, foi elaborado o Plano Diretor de Turismo do Estado do Rio de Janeiro a partir de uma equipe de Coordenação, integrada por técnicos da TurisRio e da Secretaria de Estado de Planejamento e Controle (SecPlan). O plano apresentou como objetivos:

1. resgatar e sistematizar as informações e dados sobre a atividade turística no Estado, em bases consolidadas, no sentido de oferecer aos investidores e consumidores, alternativas e possibilidades de desenvolvimento e aproveitamento do setor;
2. consolidar o turismo com um dos principais segmentos econômicos do Estado, gerando novos empregos, incrementando a captação de receitas e valorizando as

⁹⁴ Para mais detalhes ver Fratucci (2005).

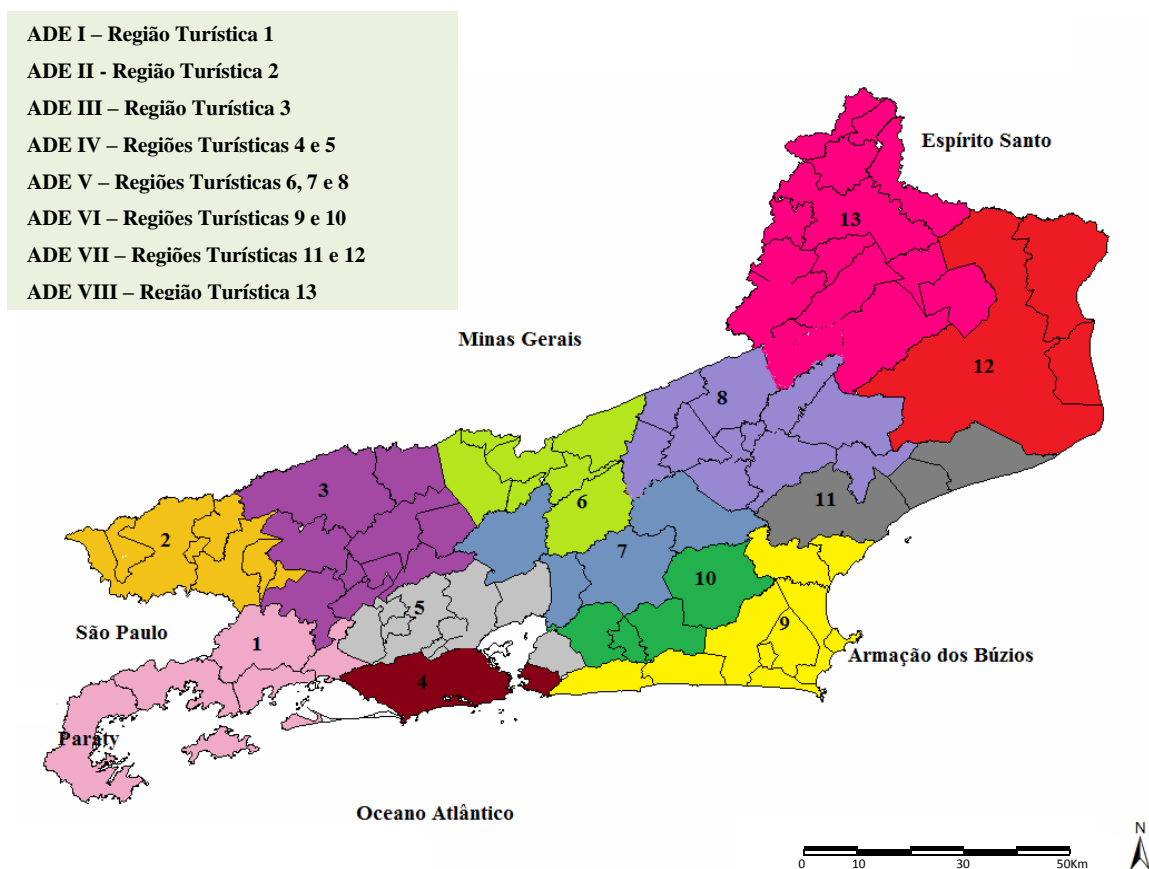
comunidades locais, através da elevação do seu nível de qualidade de vida (Sepdet, 2001, p. 2).

Dentre outras informações, o plano apresentou uma metodologia de avaliação e hierarquização dos atrativos turísticos utilizados em 2001. Essa metodologia de avaliação e hierarquização dos atrativos turísticos, atribuiu a Paraty o terceiro lugar atrás de destino como a capital Rio de Janeiro e Angra dos Reis, enquanto Armação dos Búzios ficou em décimo lugar, sendo classificados como área de turismo de alcance internacional. Paraty foi considerado destino com expressão internacional a partir do seu patrimônio cultural e ambos os municípios foram categorizados como vocação turística em zona balnearia e náutica, além do turismo de negócios.

As proposições do plano diretor de turismo, elaborado em 2001, estavam em concordância com a PNT (1996 – 1999), em relação à macro estratégias, marketing qualificação profissional, descentralização, e infraestrutura. Porém, enquanto a PNT em vigor trabalhava a lógica da municipalização, o plano diretor propôs a regionalização turística a partir das áreas de desenvolvimento estratégico⁹⁵.

Considerando as áreas de desenvolvimento estratégico (ADE) para o Estado do Rio de Janeiro (Mapa 7), indicamos que a ADE 1 é integrada por Paraty, Angra dos Reis, Mangaratiba, Rio Claro e Itaguaí, extrapolando a configuração impressa na divisão turística estadual, no início dos anos 80 do século XX, enquanto a ADE 6, composta por regiões turísticas 9 e 10. Sendo a região turística 10 integrada por Maricá, Saquarema, Araruama, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, Casemiro de Abreu, Rio das Ostras, Cabo Frio, Arraial do Cabo e Armação dos Búzios foi territorialmente mantida, embora Arraial do Cabo e Armação dos Búzios, tenham se tornado municípios.

⁹⁵ ADE I – Região turística 1; ADE II – Região turística 2; ADE III – Região turística 3; ADE IV – Regiões turísticas 4 e 5; ADE V – Regiões turísticas 6, 7 e 8; ADE VI - Regiões turísticas 9 e 10; ADE VII - Regiões turísticas 11 e 12; ADE VIII – Região turística 13



Mapa 7 - Áreas de desenvolvimento estratégicos do Rio de Janeiro, 2001.
 Fonte: Elaboração a partir da Sepdet, 2001b.

Decorridos oito anos após o plano de turismo proposto em 2001, o poder público estadual deu início à movimentação no sentido de assegurar recursos do Prodetur Nacional com a finalidade de dotar de recursos financeiros e infraestrutura, não apenas a capital, mas as regiões e destinos integrantes do polo Litoral do qual fazem parte Armação dos Búzios e Paraty, mais o Polo Serra.

Neste sentido, foi sancionada, sob a influência dos megaeventos que se realizarão na cidade do Rio de Janeiro, em junho de 2014 e em 2016, a lei⁹⁶ que dispôs sobre o plano fluminense de turismo, observando o artigo 227 da Constituição Estadual e a Lei Federal n.º 11.771 de 17 de setembro de 2008. Ressaltamos que o § 2º do artigo 22 estabelece que o instrumento de intervenção no setor é o Plano Diretor de Turismo do estado.

⁹⁶ Lei n.º 5.489 de 22 de junho de 2009.

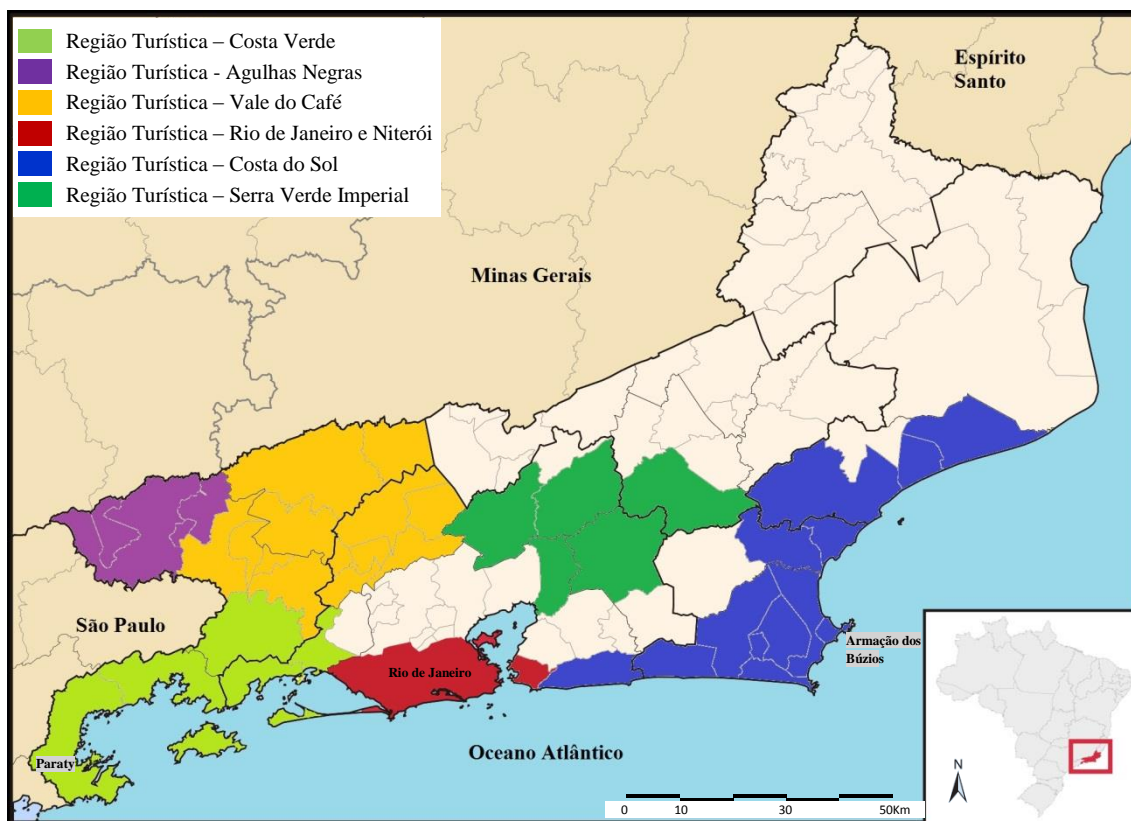
A referida lei determina que o “Plano Fluminense de Turismo, observado o disposto no Plano Nacional de Turismo, elaborado pelo Ministério do Turismo, definirá e orientará a implementação da política estadual para o setor” (Lei nº 5489, de 22 de junho de 2009, p. 1) e especifica que o Estado assegurará as ações estratégicas para o setor de turismo, por meio de programas e projetos desenvolvidos no âmbito de outras políticas específicas⁹⁷.

O plano diretor definirá a política de turismo, sendo a política o instrumento do plano e não o plano o instrumento para a implementação da política. Ao observar o Plano Nacional do Turismo para elaborar a política estadual, notamos a preocupação em coordená-lo com as proposições nacionais.

Em 2010 foi finalizado o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) que orientará os investimentos no turismo no Estado do Rio de Janeiro (Setel, 2010), com vistas a aumentar a competitividade turística do polo litoral, consolidando essa atividade como importante fonte de geração e emprego e incremento de renda para a população residente, além de estruturar e promover o posicionamento de imagem desejada pelo polo nos mercados nacional (Setel, 2010).

Para a elaboração do PDTIS foram consideradas as ações do Programa Nacional de Regionalização do Turismo, aplicadas no Estado do Rio de Janeiro, assim como ações de âmbito estadual ao seguir as orientações estabelecidas no Plano Diretor de 2001, em que foram definidas as seis áreas estratégicas cujo desenvolvimento do turismo é prioritário. As seis regiões, Costa Verde, Agulhas Negras, Vale do Café, Rio de Janeiro e Niterói, Costa do Sol e Serra Verde Imperial, são integradas por 42 municípios (Mapa 8), dos quais 23 foram agrupados em dois polos: o polo litoral; e o polo serra.

⁹⁷ Preservação do patrimônio histórico-cultural e documental; proteção e utilização sustentada do patrimônio natural; informação, estatística e marketing do produto turístico; desenvolvimento da infraestrutura turística; apoio aos agentes da indústria turística; incentivo ao turismo receptivo do País e do exterior; estímulo ao turismo social e ao turismo interno estadual; incentivo ao turismo de negócios e de eventos; formação da consciência turística; formação e aprimoramento de recursos humanos; incentivo ao turismo educativo; e incentivo ao turismo ecológico.



Mapa 8 - Regiões turísticas inseridas no Polo Litoral e Polo Serra, 2010.
 Fonte: Elaboração a partir da Sepdet, 2001b.

As regiões destacadas no mapa indicam que as áreas priorizadas são integradas pelos principais destinos turísticos do Estado do Rio de Janeiro, significando que os investimentos dar-se-ão no sentido de qualificar os produtos turísticos do polo, para melhor receber o turista, com a finalidade de aumentar o tempo de permanência média do turista, bem como o gasto médio diário, incrementando a economia local.

O plano de ação apresentado no PDITS Polo Litoral obedeceu ao regulamento operacional do Prodetur Nacional, financiador das ações previstas. Nesse sentido, integram o plano de ação as componentes: estratégia de produto turístico; estratégia de comercialização do produto turístico; fortalecimento institucional com destaque para o fortalecimento institucional do turismo estadual por meio da capacitação do gestor público e das instâncias participativas de gestão estadual, regional e municipal; infraestrutura e serviços básicos; e gestão ambiental.

As estratégias do PDITS preveem a interiorização do turismo nos dois polos escolhidos, integrando os destinos, diversificando os segmentos turísticos e elaborando produtos e serviços de qualidade, visando à atração da demanda turística qualificada.

Esperamos que a partir dos investimentos do Prodetur/RJ, a diversificação da oferta turística contribua para a diminuição da sazonalidade turística, incrementando o tempo permanência e o gasto do turista, repercutindo positivamente nas oportunidades de geração de emprego e renda, melhorando a qualidade de vida da população local.

Como resultado do estudo que norteou propostas apresentadas no PDITS, destacam-se como prioritários no Polo Litoral, onde se localizam Armação dos Búzios e Paraty, os segmentos de sol e praia⁹⁸, turismo cultural⁹⁹ e turismo náutico¹⁰⁰, enquanto para o Polo Serra, foram considerados mais relevantes os segmentos de turismo cultural, ecoturismo, turismo de aventura e turismo rural.

Estão envolvidos no Prodetur/RJ, em âmbito estadual, 11 órgãos¹⁰¹ mais os municípios beneficiários dos projetos. A Setur, executora dos recursos do Prodeutr/RJ, encontra-se com vários processos de licitação e contratação em andamento.

Ao finalizarmos esta seção queremos realçar que apesar da existência de documentos orientadores relativos ao planejamento turístico estadual, nem sempre foram colocados em prática. Entretanto, os megaeventos, parecem indicar ou mesmo forçar uma mudança de atitude, motivada também pela disponibilidade de recursos a serem investidos.

Embora, o estado tenha realizado ações pontuais, a partir da década de 1990 com o PNMT e posteriormente com o PRT, parece ter havido maior coordenação no sentido de implementar as políticas federais de recorte territorial.

⁹⁸ Turismo de Sol e Praia constitui-se das atividades turísticas relacionadas à recreação, entretenimento ou descanso em praias, em função da presença conjunta de água, sol e calor (MTur, s.d., p. 43).

⁹⁹ Turismo Cultural compreende as atividades turísticas relacionadas à vivência do conjunto de elementos significativos do patrimônio histórico e cultural e dos eventos culturais, valorizando e promovendo os bens materiais e imateriais da cultura (MTur, 2010, p. 13).

¹⁰⁰ Turismo Náutico caracteriza-se pela utilização de embarcações náuticas como finalidade da movimentação turística (MTur, s.d., p. 34).

¹⁰¹ Secretaria de Estado do Turismo (SETUR); Secretaria de Estado de Obras (SEOBRAS); Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ); Secretaria de Estado de Cultura (SEC); Departamento de Estradas de Rodagem do Rio de Janeiro (DER-RJ); Empresa de Obras Públicas (EMOP); Secretaria de Estado do Ambiente (SEA); Instituto Estadual do Ambiente (INEA); Auditoria Geral do Estado (AGE); Procuradoria Geral do Estado (PGE); e Conselho Estadual de Turismo – RJ (CET).

4.3.1. O Programa Nacional de Municipalização do Turismo e o Programa de Regionalização do Turismo no Estado do Rio de Janeiro

Conforme visto anteriormente, o Estado do Rio de Janeiro já empreendia esforços no sentido de delimitar e organizar seu território em função do turismo, antes da instituição do PNMT e PRT. Entretanto, ressaltamos que os programas que se incidiram no território municipal e regional em âmbito nacional, como o PNMT e o PRT, influenciaram o ordenamento territorial e a organização do turismo, sobretudo nos municípios.

O discurso do PNMT marcou a necessidade de sensibilizar a sociedade local para a importância do turismo e introduziu de maneira mais veemente a necessidade de realização do inventário da oferta turística¹⁰², o estímulo à criação de conselhos e fundos municipais de turismo, bem como a elaboração de planos municipais para o desenvolvimento, capacitação e formação no turismo.

A municipalização no Estado do Rio de Janeiro no âmbito do PNMT iniciou-se oficialmente em 1998 e até julho de 2003 o PNMT estava presente em 72 municípios. Entretanto, nem todos os municípios encontravam-se no mesmo estágio de inserção no programa. Apenas 2 municípios estavam na primeira fase denominada sensibilização, enquanto a maioria, 57, estavam na fase de implantação ou conclusão da segunda fase, capacitação, enquanto apenas 11 havia chegado a 3ª fase do programa.

Ressaltamos que no Estado do Rio de Janeiro, a TurisRio, órgão estadual de turismo, atuou coordenando o PNMT em conjunto com outros parceiros, como Abav/RJ, Senac/RJ, instituições financeiras como a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, juntamente com algumas instituições de ensino superior. Parceria que seguia a tendência de se reproduzir a escala municipal.

Dos 72 municípios encontravam-se na segunda fase do PNMT, porém, foram criados 46 conselhos e 23 fundos (Fratucci, 2005). Ainda assim, os resultados imprimiram "mudanças consideráveis no desenvolvimento do turismo no estado" (TurisRio, 2014b). Entretanto, no âmbito do PDTIS polo Litoral, notamos que houve uma diminuição no número de conselhos municipais de turismo, que passou para 34. (Setur, 2010). Podendo estar associado a finalização do PNMT e a priorização do recorte regional pelo PRT.

¹⁰² O Estado do Rio de Janeiro teve um inventário da oferta turística realizado na década de 80 do século XX pelos técnicos da TurisRio em parceria com os municípios. Atualmente, o inventário da oferta turística do Estado do Rio de Janeiro foi licitado e encontra-se em processo de contratação. O projeto de inventário é financiado pelo Prodetur/RJ e contemplará os 23 dos 42 destinos inseridos no Polo Litoral e Polo Serra, incluindo Armação dos Búzios e Paraty.

Após o PNMT, teve início o PRT – Roteiros do Brasil. Nesse momento, a dinâmica norteadora do turismo no territorial nacional ultrapassou os limites municipais trabalhados anteriormente, em função de uma abordagem e de diretrizes orientadoras que regeram o turismo brasileiro a partir de 2004.

Uma vez que o PRT – Roteiros do Brasil propôs a divisão do território estadual em regiões, com uma instância de governança para cada região, esperava-se que a abordagem de planejamento turístico atingisse o âmbito regional, tornando-se um instrumento de integração e colaboração para o desenvolvimento turístico, obtendo melhores resultados para o turismo, para os investimentos em infraestruturas e para a população regional como um todo, gerando postos de trabalho e renda com o intuito de diminuir as desigualdades intra regionais. Contudo, o programa praticamente não se concretizou no Estado do Rio de Janeiro pelo que não deve ter atingido os objetivos esperados.

A partir de 2007, foi proposta, via PRT, a estruturação de roteiros, integrando as regiões turísticas e também identificando os destinos capazes de induzir o desenvolvimento turístico (Barbosa, 2008), com vistas a receberem investimentos técnicos e financeiros, com a finalidade de difundirem o desenvolvimento nos roteiros do quais são parte integrante, motivo pelo qual foram denominados destinos indutores.

As regiões estratégicas para o desenvolvimento e consolidação do turismo no estado foram indicadas ao Ministério do Turismo, em 2005, e apresentadas, posteriormente, no Salão do Turismo, no ano seguinte. Os roteiros que participaram desse evento ofereceram produtos já consolidados ou passíveis de uma rápida consolidação, tendo vista a premência da comercialização em âmbito nacional e internacional.

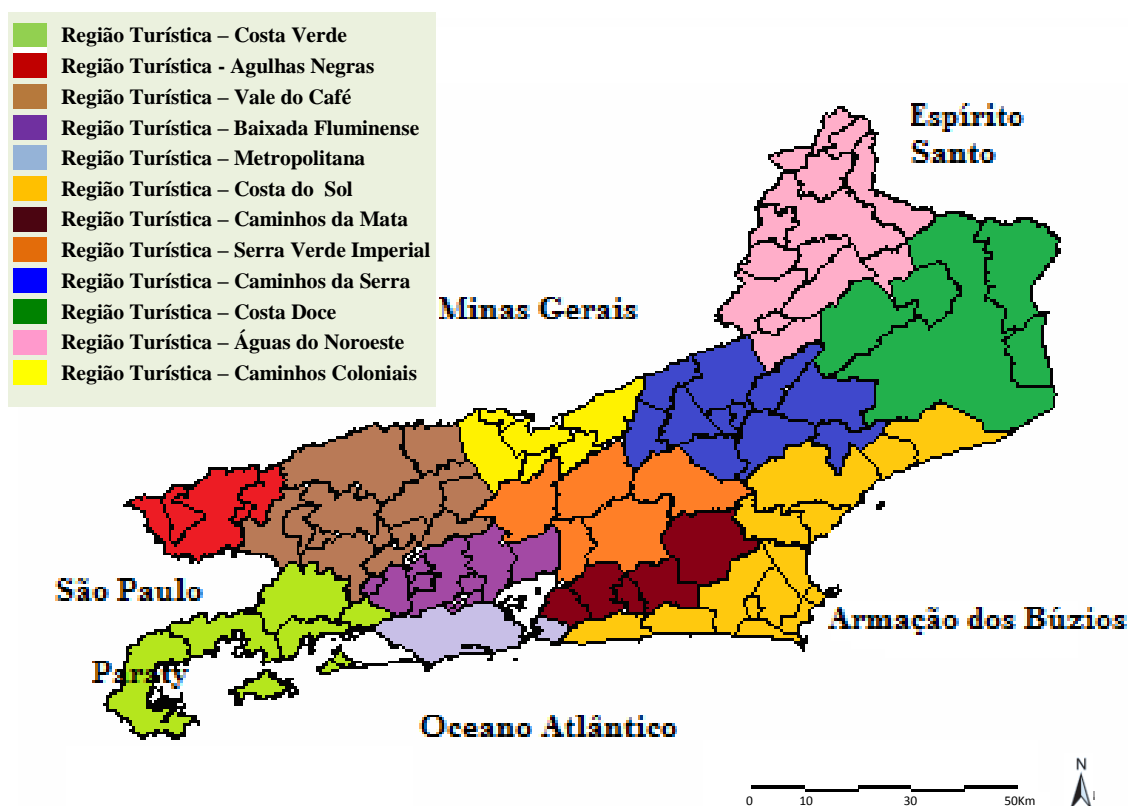
O Estado do Rio de Janeiro apresentou três roteiros regionais¹⁰³ em que agrupou as regiões turísticas prioritárias, contemplando o Roteiro Maravilhas do Rio e Niterói; Roteiro Serra e Mar, no qual destino turístico como Armação dos Búzios, vinculava-se ao sol gastronomia e cultura, enquanto o Roteiro Floresta e Mar, que congregou história, natureza, clima de montanha e litorâneo, com gastronomia de qualidade, como Paraty, oferecia várias possibilidades de usufruir do território a partir das atividades que desenvolve (Agência, 2006), tendo como principais segmentos o sol e praia, ecoturismo, aventura, cultural, negócios e eventos, esportes, pesca e turismo rural.

¹⁰³ Maravilhas do Rio e Niterói (Rio de Janeiro e Niterói); Rio Roteiro Serra e Mar: Sol, Gastronomia e Cultura (Petrópolis, Teresópolis, Guapimirim, Cachoeiras de Macacu, Nova Friburgo, Casimiro de Abreu / Barra de São João, Quissamã, Macaé, Rio das Ostras, Armação dos Búzios, Cabo Frio e Arraial do Cabo); Rio Roteiro Floresta e Mar: História, Natureza e Aventura (Paraty, Angra dos Reis / Ilha Grande, Mangaratiba, Rio Claro, Itatiaia / Parque Nacional do Itatiaia e Penedo, Resende / Visconde de Mauá, Porto Real, Volta Redonda, Barra Mansa, Valença / Conservatória, Barra do Pirai, Vassouras e Rio das Flores).

O PRT é “coordenado pela TurisRio e conta com o apoio do Fórum Estadual de Secretários Municipais de Turismo, Conselhos Regionais e Municipais de Turismo, Sebrae-RJ e Senac Rio, entidades do trade turístico, entre outros parceiros” (TurisRio, 2014a, p. 1) além do Conselho Estadual de Turismo.

Embora o PRT tenha exercido um papel de estruturante, sobretudo no PNT 2007/2010, no Estado do Rio de Janeiro, os resultados mais promissores em termos regionalização existiam, anteriormente, a sua implementação, em uma iniciativa quase espontânea, a partir das ações do PNMT (Fratucci, 2008), como é o caso do Conselho de Turismo da Região das Agulhas Negras (CONRETUR).

Entretanto, a partir do PRT, a regionalização turística estadual foi atualizada e os 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro foram agrupados em 12 regiões (MTur, 2009) (Mapa 9), sendo as regiões Costa do Sol e Costa Verde de especial interesse para este estudo por integrarem os destinos turísticos de Armação dos Búzios e Paraty, respectivamente, inseridos no Polo Litoral e merecerem investimentos oriundos do Prodetur/RJ.



Mapa 9 - Regionalização turística do Estado do Rio de Janeiro.
Fonte: Elaboração a partir do MTur, 2009.

O mapa contém a regionalização turística vigente para o Estado do Rio de Janeiro. Destacamos que desde a década de 1980 houve ajustamentos no sentido de melhor acomodar os municípios dentre as regiões. Se inicialmente, o estado compreendia sete regiões turísticas, evoluiu para 13, no plano de 2001, chegando a 2013 com 12 regiões turísticas estabelecidas. Fato que teve influência, não apenas das ações federais e estaduais, mas também do FEST/RJ, o que em sua atuação interferiu, a partir da demanda de dirigentes municipais, na configuração de determinadas regiões.

Neste sentido, observamos que os esforços de planejamento do território estadual foram fragmentados e com poucos resultados concretos, porém importantes para o ordenamento, o desenvolvimento e a regulamentação do turismo no Estado do Rio de Janeiro.

4.4. Os Instrumentos de Fomento à escala estadual (1986 - 2010)

Apesar do período estudado retratar a política estadual de turismo a partir de 1980, encontramos documentos mais recentes, como a Lei nº 5489/09, que além de dispor sobre o plano estadual de turismo, define em seu artigo 7.º que o Estado do Rio de Janeiro utilizará:

I - recursos orçamentários e outras receitas da Secretaria Estadual de Turismo, Esporte e Lazer; II - linhas de crédito de instituições financeiras; III - incentivos financeiros e fiscais; IV- recursos provenientes de fundos estaduais e municipais de turismo que se venham a constituir; e V- recursos provenientes de organismos, entidades ou empresas nacionais e internacionais, públicas ou privadas (Lei nº 5489, de 22/06/2009, p. 1).

Com esse dispositivo legal e considerando a linha de crédito do Prodetur Nacional, o Estado do Rio de Janeiro propôs o Prodetur/RJ, com o custo total de financiamento estimado em US\$ 187 milhões, em que 60% do valor serão financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), US\$ 112.000.000, e os 40% restantes, US\$ 75.000.000, financiados pelo estado. O valor total está distribuído entre as componentes, Estratégia de Produto Turístico - US\$ 86.200 46; Estratégia de Comercialização - US\$ 9.000; Fortalecimento Institucional - US\$ 9.000; Infraestrutura de Serviços Básicos - US\$ 55.100; e Gestão Ambiental - US\$ 12.600, para ser executado em quatro anos (Dec. nº 43.899 de 18/10/2012). Somam-se a isso os incentivos das medidas tributárias destinadas a estimular os investimentos

e a modernização do setor de turismo dispostas na Lei Federal n.º 11.727, de 23 de junho de 2008.

4.5. As Ações de Comunicação e Promoção à escala estadual (1986 - 2010)

A TurisRio tem atuado na promoção das seis regiões estratégicas por meio do seu departamento de marketing, com a elaboração de material institucional impresso e eletrônico, participação em feiras e eventos considerados estratégicos.

Entre 1988 e 1990, a TurisRio trabalhou com a campanha “Cidades Maravilhosas do Estado do Rio de Janeiro” buscando vincular outros destinos à marca “Cidade Maravilhosa”. Embora fosse uma ação de marketing, para Fratucci (2005, p. 83) “essa ação provocou, em médio prazo, certo reordenamento no território turístico do Estado do Rio de Janeiro”.

No evento organizado pela Associação Brasileira das Agências de Viagens (ABAV), realizado em 2012, a TurisRio promoveu a campanha “Cidades Maravilhosas”, incluindo as seis regiões prioritárias para o Estado, além de disponibilizar a *hompagne*¹⁰⁴ específica com informações sobre os destinos turísticos que compõem as regiões.

A Setur e a TurisRio organizam o Salão Estadual de Turismo com a finalidade de divulgar e promover os destinos turísticos estaduais. Também são trabalhadas a promoção e comercialização dos destinos estaduais nas feiras e eventos internacionais¹⁰⁵, realizados no continente Europeu, Africano e na América do Sul. Em geral, a TurisRio, e a Embratur compartilham espaço nos eventos internacionais para promoção do destino Brasil.

Salientamos que os estudos realizados no âmbito do Ministério do Turismo e, mais recentemente, pelas instituições estaduais, têm contribuído para o direcionamento dos esforços de promoção e comercialização do destino Rio de Janeiro, no sentido de se promover os destinos em função do público que se quer atrair, resultando em atuações mais ordenadas na divulgação e captação de eventos internacionais e de turistas estrangeiros.

¹⁰⁴ <http://www.cidadesmaravilhosas.rj.gov.br/>

¹⁰⁵ a Bolsa de Turismo de Lisboa, a Feira de Turismo de Madri, a Bolsa de Turismo de Milão, a ITB Berlim, a *World Travel Market* de Londres, IT & ME Feira de Incentivo de Chicago e a Feira de Agentes de Viagens da Argentina.

4.6. As Ações de Formação e Investigação à escala estadual (1986 - 2010)

A formação superior em turismo começou em 1972 na Universidade Católica de Petrópolis (UCP), funcionando ininterruptamente até 1982, quando deixou de ser oferecida por falta de demanda. Em 2000, foi reaberto e fechou em 2007. Na cidade do Rio de Janeiro, o curso de graduação em turismo foi ofertado pela Universidade Estácio de Sá, oriundo da Faculdade de Turismo da Guanabara e sua autorização para funcionamento aconteceu em 1973 (Catramby, 2013), porém o início das turmas se deu 1978.

Em 2011, o curso superior em turismo era oferecido em 21 instituições, das quais quatro públicas, além do Sistema S. O Estado do Rio de Janeiro oferece um curso de licenciatura em turismo e até o momento não há oferta de cursos *stricto sensu*, situação paradoxal, considerando-se que as estatísticas de turismo indicam que a cidade do Rio de Janeiro é a que mais recebe turistas estrangeiros, enquanto destinos menores, como Armação dos Búzios e Paraty, ultrapassam muitas capitais e grandes cidades brasileiras no número de turistas recebidos.

Entretanto, há instituições que mantêm centros de pesquisa em turismo, como o Instituto Virtual de Turismo (IVT), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), o Observatório da Inovação do Turismo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ), que funcionou até 2012. E, mais recentemente, os Observatórios do Turismo da Universidade Federal Fluminense (UFF) e da Secretaria de Turismo (Setur).

Todas essas instituições têm contribuído para a geração de resultados de pesquisa que podem subsidiar a elaboração da política de turismo para o Estado do Rio de Janeiro e também para os municípios, pondo fim a uma fragilidade e debilidade a respeito do conhecimento científico do turismo na região, conhecimento esse indispensável à geração de políticas públicas eficientes.

Nos anos 90 do século XX, intensificou-se a capacitação para o mercado de trabalho em turismo. Nesse sentido, foram ofertados e financiados pelo FAT, cursos de capacitação rápida e, mais recentemente, o programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), juntamente com o Pronatec Copa, que disponibilizou vagas de capacitação.

Por fim, com base no material encontrado relativo à ação pública do Estado do Rio de Janeiro em matéria de turismo, concluímos houve certa evolução dos instrumentos, sobretudo no final da primeira década do século XXI, com novo instrumento programático e por meio do Prodetur/RJ.

Síntese conclusiva: Ao início deste capítulo contextualizamos brevemente a importância política cidade do Rio de Janeiro por ter sido capital do Reino de Portugal e do Brasil bem como capital da República do Brasil até 1960. Fato que impactou a configuração política e administrativa do Estado da Guanabara, atual Estado do Rio de Janeiro. Analisamos a política estadual a partir dos instrumentos da política turística apresentado no marco teórico – instrumentos organizativos, normativos, programáticos, de fomento, as ações de comunicação e promoção e ações de formação e investigação. Neste sentido, os instrumentos organizativos destacados reportam-se a Turisrio, criada como Flumitur, cuja competência político-administrativa abrangia o Estado do Rio de Janeiro, menos a cidade de mesmo nome, que nesse momento era cidade-estado do Estado da Guanabara. A Flumitur tornou-se Turisrio e esteve vinculada a várias secretarias de acordo com as mudanças de governos e o entendimento e prioridade atribuída ao turismo. Atualmente, a Turisrio coexiste com a Secretaria Estadual de Turismo, criada em 2010. Além destes órgãos estaduais configuram o Sistema de Estadual de Turismo o FEST/RJ, o CET, os conselhos regionais e municipais de turismo e outras instâncias em que o turismo se constitui objetivo comum. Os assuntos contemplados pelos instrumentos normativos compreendem as fontes de financiamento da política estadual e a definição das áreas de interesse turístico para o estado. Os instrumentos programáticos constituíram-se de alguns planos de desenvolvimento do turismo para o território estadual e, às vezes, para determinadas regiões, como o Plano Indutor de desenvolvimento Turístico para Região dos Lagos. O Plano Diretor do Estado do Rio de Janeiro (2001) apresentou concordância com a PNT (1996 – 1999), relativamente, as principais estratégias - marketing, qualificação profissional, infraestrutura e descentralização - , orientando as ações estaduais conforme as diretrizes nacionais. Atualmente, encontra-se vigente o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável e ocupa papel orientador dos investimentos do Prodetur/RJ, principal instrumento de fomento. Ainda entre os instrumentos programáticos, destacamos o PNMT e o PRT, que embora delineados pela política nacional, foram incorporados e apoiados pelo estado. O PNMT envolveu 72 dos 92 municípios. Como resultado do programa 46 conselhos e 23 fundos municipais foram instituídos. Com o PRT as regiões turísticas existentes foram atualizadas. Relativamente as ações de comunicação e promoção a Setur e a Turisrio participam, principalmente, de feiras nacionais e internacionais. As ações de formação e investigação têm relação direta com a atuação do sistema “S” e instituições públicas e privadas que têm se dedicado a superar a insuficiência dados sobre o turismo no Estado do Rio de Janeiro. É nessa lógica que apresentamos no capítulo seguinte a política municipal de turismo nos casos de estudo.

5. A Política Municipal de Turismo em Armação dos Búzios e em Paraty

Ao adotarmos o percurso de apresentado na abordagem das políticas turísticas nas escalas federal, estadual e municipal pudemos observar mais atentamente as relações e estabelecer as correlações entre as orientações nacionais e seu reflexo na escala estadual e municipal, permitindo o conhecimento dos períodos em que o turismo foi organizado e sistematizado, sobretudo, na escala territorial dos municípios estudados, focalizando o olhar na participação da sociedade civil.

Neste sentido, o presente capítulo expõe as ações empreendidas pelo poder público municipal, visando fomentar o desenvolvimento do turismo em Armação dos Búzios e Paraty a partir dos instrumentos organizativos, normativos, programáticos, de fomento, bem como as ações de comunicação e promoção e de formação e investigação.

O recorte temporal compreende aproximadamente, quatro décadas, 1980 – 2010, retratando o período em que os destinos tiveram maior evolução populacional e de alocação de infraestrutura, e quando as políticas nacionais de turismo estiveram mais estruturadas e abarcaram o território municipal e regional.

5.1. Os Instrumentos Organizativos à escala municipal (1986 - 2010)

Os instrumentos organizativos do turismo em Armação dos Búzios e 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 Cultura¹⁰⁶ (Sector). As evidências indicam que essa estrutura seguiu até dezembro de 2010, quando foi criada a Secretaria Municipal de Cultura desmembrando as duas secretarias.

¹⁰⁶ Lei n.º 667 de 23 de abril de 1984.

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 16).

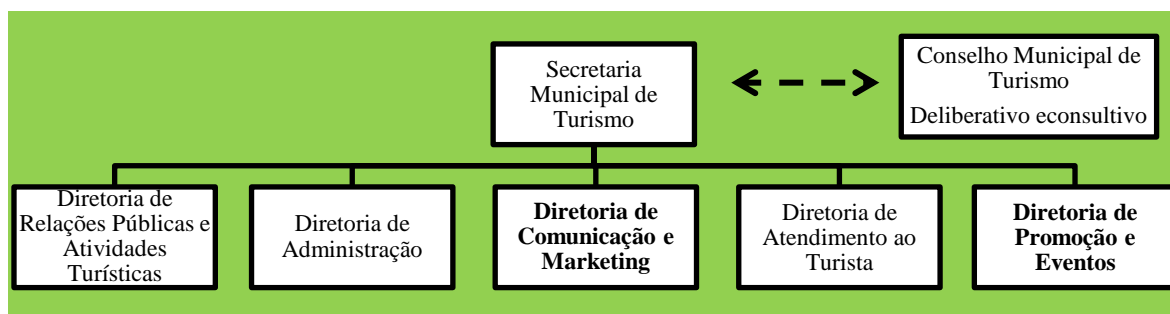


Figura 16- Organograma da Secretaria de Turismo de Paraty.
Fonte: Prefeitura (2002; 2000)

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 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.

Em Armação dos Búzios foi criada na primeira gestão municipal, em 1997, a Secretaria Municipal de Turismo e Cultura que incorporou os assuntos de turismo e cultura até dezembro de 2010. A partir da reorganização da estrutura da Prefeitura de Armação dos Búzios, realizada em de janeiro de 2011, os assuntos de turismo e cultura foram desmembrados, e o turismo ficou com uma secretaria exclusiva organizada em cinco departamentos (Figura 17).

A Secretaria Municipal de Turismo é órgão da administração pública municipal que tem como objetivo “organizar e estruturar a atividade turística, estabelecendo parcerias entre o

governo municipal e os demais setores da sociedade no desenvolvimento da Política Municipal de Turismo de Búzios” (Secretaria, 2014b).

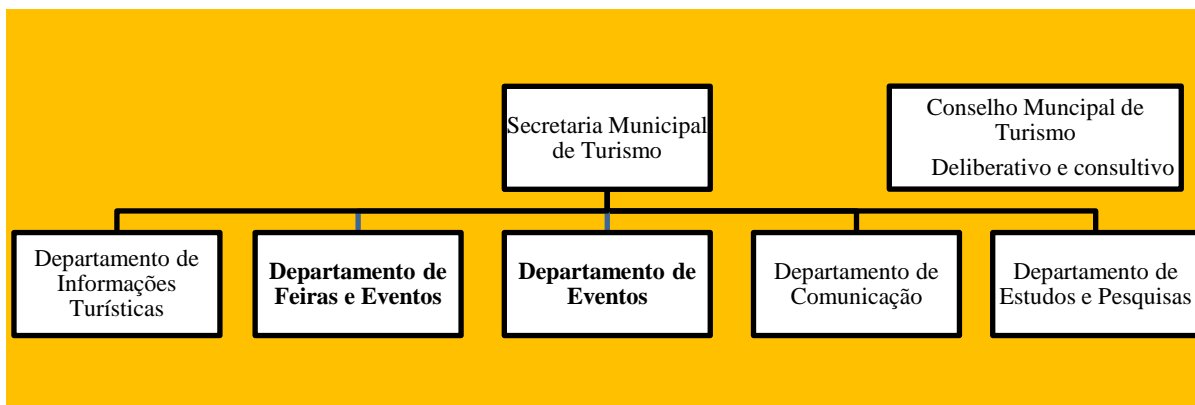


Figura 17 – Estrutura da Secretaria Municipal de Turismo de Armação dos Búzios.
Fonte: Adaptado de Secretaria de Turismo de Armação dos Búzios, 2014b.

Os organogramas das secretarias de turismo de Armação dos Búzios e de Paraty revelam as prioridades e linhas de ação adotadas referentes à realização de eventos, participação em feiras, exposições e eventos nacionais e internacionais visando à promoção do destino, além da existência e funcionamento dos centros de informações turísticas. Ainda que Armação dos Búzios possua uma diretoria de estudos e pesquisas esse é um tema bastante frágil, sobretudo na escala municipal.

Uma das dificuldades encontradas nas pesquisas em turismo é a existência de informações sistematizadas ou não, sobre a oferta e a demanda, bem como sobre as ações empreendidas pelo poder público para promover e fomentar o setor.

Salientamos que Armação dos Búzios e Paraty possuem em sua estrutura organizacional municipal a Secretaria de Turismo e o Comtur. Entretanto, em nenhuma situação, notamos a existência de um órgão específico para trabalhar a política de turismo. Porém, contempla órgãos relacionados a determinadas ações que geralmente se inserem nos documentos oficiais na esfera federal. No que diz respeito ao Comtur, destacamos que embora sejam órgãos consultivos do turismo e criados por instrumentos legais, em Armação dos Búzios encontra-se inativo, enquanto em Paraty, a Secretaria de Turismo empreende esforços para reativá-lo.

A estrutura organizacional das secretarias de turismo, nos leva ao entendimento de que a política pública de turismo nos destinos estudados está focada em aspectos parciais do turismo, sobretudo na realização de eventos e promoção turística, já identificada por Cruz (2000) em relação à política pública de turismo no Brasil, a partir da década 60 do século XX.

5.2. Os Instrumentos Normativos à escala municipal (1986 - 2010)

Os instrumentos normativos relacionados ao turismo para os destinos de Armação dos Búzios (Anexo VII) e para Paraty (Anexo VIII) referem-se a deliberações, leis e resoluções específicas do turismo são escassas e contempla esportes náuticos, e regulamentações relativas à entrada e ônibus turísticos e a necessidade de guias para acompanhar grupos. Outros instrumentos que incidem sobre o turismo são de abrangência geral do município como a lei de uso e ocupação do solo, o plano diretor municipal e o plano diretor de turismo – Paraty -, lei de proteção e conservação ambiental e de proteção do patrimônio cultural, código de obras e posturas, além da lei orgânica de uso do solo.

Ressaltamos que Armação dos Búzios possui uma lei municipal, instituída em 2010, que regulamenta o exercício da profissão de guia de turismo em seu território. Instituiu também uma lei que dispõe sobre a inclusão no currículo do ciclo básico da rede municipal de ensino, conteúdos relacionados à teoria e prática do Turismo e regulamentou a exploração comercial de atividades náuticas nas praias, por meio da Lei n.º 764 de 22 de dezembro de 2009.

O feriado de 15 de novembro foi entendido pelos residentes da península, como um prenúncio do que seria o verão. Assim, o Fórum das Entidades Cíveis de Armação dos Búzios (Fecab) realizou uma reunião com representantes da sociedade civil organizada, com a presença do prefeito, do secretário de turismo e do secretário de ordem pública, e a partir de um diálogo chegaram a determinados consensos. Um deles referiu-se à circulação e estacionamento de ônibus de turismo dentro da península. Em resposta a essa solicitação, foi aprovada e sancionada a Lei n.º 999 de 24 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a necessidade de autorização e cobrança de taxas para que ônibus, micro-ônibus e vans destinados à excursão ou eventos de qualquer natureza possam circular em Armação dos Búzios.

O aparato legal que incide sobre o turismo em Paraty envolve as questões comuns aos municípios brasileiros, acrescido do cuidado relativo ao ordenamento e uso do solo, ao patrimônio natural e cultural, material e imaterial, tendo em vista as particularidades a serem consideradas no centro histórico e em todo o território municipal. Salientamos que o território é protegido por lei federal no âmbito do IPHAN, do ICMBio, do INEA e da Constituição Federal, em função das APP e abriga populações tradicionais como comunidades caiçaras, quilombola e indígena.

Nesse contexto, destacamos que os diplomas legais relativos ao turismo serviram para regulamentar aspectos parciais da atividade turística, incluindo o licenciamento para a prática de determinada atividade bem como a obrigação da presença do guia de turismo cadastrado no destino para acompanhar grupo de visitantes.

5.3. Os Instrumentos Programáticos à escala municipal (1986 - 2010)

A ação de Armação dos Búzios e de Paraty em relação ao planejamento e gestão do turismo no território municipal surge juntamente com a descentralização e autonomia atribuída aos próprios municípios pela Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, os municípios passaram a receber recursos com os quais deveriam gerenciar e atender às necessidades dos cidadãos, sobretudo nos assuntos da saúde e da educação básica. O ingresso de funcionários passou a ser via concurso público, tendendo assim a diminuir o clientelismo e como ação para ampliar a capacidade técnica, administrativa e gerencial.

No turismo foi apresentada e sugerida uma metodologia de gestão municipal na década de 1990, como forma de fornecer subsídios técnicos, ainda que minimamente, com o objetivo de fomentar e gerir o turismo no território municipal.

5.3.1. O Programa Nacional de Municipalização do Turismo nos territórios municipais de Armação dos Búzios e de Paraty

A institucionalização do sistema de turismo em Armação dos Búzios e 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 Comtur e o Fumtur, com exceção de Armação dos Búzios que não implementou o fundo.

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.

Em Armação dos Búzios, o Comtur foi instituído por meio da Lei n.º 145 de 26 de maio de 1999, que o definiu como “órgão consultivo e deliberativo com finalidade de assessorar, orientar, incentivar e formular a política de turismo no Município de Armação dos Búzios” (Lei n.º 145 de 26/05/1999, p. 1). Em ambos os destinos, os instrumentos legais que criaram o Comtur, definiram suas finalidades (Quadro 17).

Armação dos Búzios	Paraty
<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar, analisar, propor planos de trabalho que visem o desenvolvimento do turismo sustentável no município de Armação dos Búzios; 2. Contribuir com os Poderes Executivo e Legislativo, no planejamento das ações que possam afetar, direta ou indiretamente a atividade turística no Município; 3. Promover intercâmbio e convênios com as instituições públicas e privadas, nacionais e estrangeiras, com a finalidade de implementar as medidas e ações que são objeto do CONSELHO; 4. Coordenar, incentivar e promover o turismo do município de Armação dos Búzios; 5. Apreciar, opinar e propor política de incentivos fiscais a serem concedidos pelo Poder Executivo, em caráter temporário ou permanente, a empreendimentos destinados a exploração da atividade turística do Município; 6. Colaborar, acompanhar e traçar as diretrizes para a elaboração do Plano Diretor de Turismo; 7. Agir como órgão de referência consultiva para a atividade turística junto ao município; 8. Agir e cobrar ações para que o município esteja sempre adequado às normas traçadas pelo Programa Nacional de Turismo – PNT, visando sua participação efetiva e ter acesso às linhas de crédito e programas; 9. Promover a conscientização da comunidade sobre a importância do turismo como fonte de renda, emprego e melhoria do bem estar social; 10. Integrar os diversos segmentos prestadores de serviço, visando uma melhor qualidade e envolvimento nas ações; 11. Estudar de forma sistemática e permanente o mercado turístico do município, a fim de contar com os dados necessários para um adequado controle técnico. 	<ol style="list-style-type: none"> 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 do 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 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.

Quadro 17 - Competências do Conselho Municipal de Turismo em Armação dos Búzios e de Paraty
Fonte: Lei n.º 145 de 26/05/1999 e Lei n.º 1920 de 20/12/2013

O quadro 17 elenca o Comtur de Armação dos Búzios como órgão responsável pela proposição do plano municipal de turismo e da política de incentivos fiscais, bem como pela coordenação, incentivo e promoção do turismo em Armação dos Búzios, além de ser um órgão de controle no sentido de cobrar que as ações de turismo estejam coordenadas com as orientações nacionais, visando ao acesso aos recursos disponíveis.

O Comtur deve promover a conscientização da comunidade sobre a importância do turismo, conforme disposto na oficina de sensibilização do PNMT, integrando os diversos segmentos prestadores de serviço, tendo em vista melhorar a qualidade e o envolvimento nas ações, além de gerar dados que permitam analisar e acompanhar as tendências do mercado turístico local e sua relação com a conjuntura estadual e nacional.

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 turismo 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 quadro 17, 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 Armação dos Búzios e de Paraty, bem como o papel das secretarias de turismo de ambos, entendemos que há falta de clareza relacionada ao papel da Secretaria de Turismo, e a respeito da atuação do Comtur.

Como já especificado no capítulo sobre a política de turismo no Brasil, o PNMT, foi concebido considerando a Constituição Brasileira de 1988, que trouxe como inovação a participação da sociedade civil organizada nas decisões referentes às políticas públicas que contemplam a democracia participativa.

Considerando o contexto do PNMT, entendemos que a política de turismo assume a gestão turística na escala territorial do município. Para tal finalidade objetivou dotar os

municípios com potencialidade turística de capacidade técnica e organizacional, no sentido de promover o desenvolvimento do turismo por meio das dimensões econômicas, sociais, ambientais e político institucional (Embratur, 1999), e principalmente, “descentralizar as ações de planejamento, motivando o município como um todo, transmitindo as técnicas do planejamento turístico, de forma que esses possam elaborar seus próprios planos de desenvolvimento” (Endres, 2003, p. 232).

Nesse sentido, a composição do Comtur deveria contemplar dentre seus membros representantes dos poder público, federal, estadual e municipal, sociedade civil organizada, organizações não governamentais e representantes da comunidade.

Assim, tanto em Armação dos Búzios quanto em Paraty, o Comtur foi instituído considerando a participação dos atores sociais e as características de cada um dos destinos. Armação dos Búzios formou seu Comtur com 13 membros¹⁰⁷, sendo seis representantes do poder executivo municipal, um representante do poder legislativo municipal, um representante do corpo de bombeiros e cinco representantes de organizações da sociedade civil organizada diretamente, relacionadas ao turismo.

Entretanto, essa configuração foi alterada por meio da Lei n.º 310 de março de 2002, passando o Comtur de Armação dos Búzios a ter 11 membros¹⁰⁸, dos quais seis são representantes o poder público e cinco do segmento de hotéis e pousadas, pescadores, comerciantes da Rua das Pedras e associação comercial, em uma proporção de 55% de representantes do poder público municipal e 45% da sociedade civil organizada.

Em Paraty, o Comtur, contempla 32 membros¹⁰⁹, distribuídos entre o executivo municipal (5) e instituições públicas federais e estaduais com atuação direta no município (2),

¹⁰⁷ Representante do Gabinete do Prefeito; da Secretaria Municipal de Educação e Cultura; da Secretaria de Meio Ambiente e Saneamento; da Secretaria de Desenvolvimento Urbano; da Secretaria de Segurança Pública; da Câmara Municipal de Armação dos Búzios; da Associação Comercial de Armação dos Búzios; da Associação de Hotéis de Armação dos Búzios; da Colônia de Pescadores; da Associação dos proprietários de quiosques de beira de praia; de monitor de turismo; do Corpo de Bombeiros e o Secretário de Turismo (Prefeitura, 1999).

¹⁰⁸ Secretário Municipal de Turismo, 1; representante do Gabinete do Prefeito, 1; representante da Secretaria Municipal Executiva, 1; representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Saneamento, 1; representante da Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo, 1; representante da Câmara Municipal, 1; representante da Associação de Hotéis de Búzios; representante da Associação Comercial de Búzios, 1; representante da Associação de Pescadores de Armação dos Búzios, 1; representante da Associação de Pousadas de Búzios, 1; e representante da Associação de Amigos e Comerciantes da Rua das Pedras, 1. (Prefeitura, 2002).

¹⁰⁹ Executivo municipal: Secretaria de Turismo, 1; Secretaria Executiva de Governo, 1; Secretaria de Finanças, 1; Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente, 2; e Secretaria de Cultura, 1. Representantes setoriais: Meios de Hospedagem, 3; Agências e Operadoras de Turismo, 2; Guias de Turismo, 2; Turismólogos, 1; Transportadoras turísticas terrestres, 2; Transportadoras turísticas do setor náutico, 3; empresas prestadoras de serviços de apoio ao turismo (restaurantes, gastronomia sustentável e comércio de apoio geral a visitantes), 3; Associação de moradores, 3; Instituições jurídicas sem fins lucrativos com finalidade turísticas, 3; Instituições públicas federais e estaduais com atuação direta no município (IPHAN, IBRAM, ICMBio, INEA, Sebrea), 2; e dos funcionários das empresas prestadores de serviços turísticos, 2. (Prefeitura, 2013).

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.

Embora os conselhos municipais de turismo tenham sido criados em ambos os destinos, em nenhum deles chegou a se consolidar e atuar como órgão consultivo e deliberativo, conforme estava previsto nos instrumentos legais de criação.

Ainda que os conselhos não tenham funcionado efetivamente em ambos os destinos, a política que considerou a municipalização do turismo vigorou até dezembro de 2002. Em 2003, assumiram o governo o presidente Lula e sua equipe, momento em que foi criado o Ministério do Turismo, fazendo com que a orientação se voltasse ao desenvolvimento regional do turismo.

5.3.2. O Programa de Regionalização do Turismo em Armação dos Búzios e em Paraty

Desde o ano de 2004 que o “Programa de Regionalização do Turismo — Roteiros do Brasil apresenta-se como uma política pública estruturante do Ministério do Turismo” (Barbosa, 2012, p. 23). Sua coordenação compreendia os âmbitos federal, estadual, regional e municipal. Todo o território nacional foi subdividido em regiões turísticas.

O PRT foi o programa de maior protagonismo desde a criação do MTur por proporcionar a organização e a estruturação da oferta turística do Brasil. A metodologia buscou unir os destinos por meio da formação de roteiros turísticos que integravam os diversos destinos de uma mesma região.

Na sequência, na segunda gestão do governo Lula, foi apresentado o Plano Nacional do Turismo 2007-2010 — Uma Viagem de Inclusão. Nesse plano, o PRT constituiu-se em um

macroprograma, reforçando a lógica estruturante alcançada anteriormente, dando continuidade às ações realizadas até 2006.

A partir de 2008, o estudo de competitividade 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 resultado do estudo de competitividade do ano de 2008 (Gráfico 3) revelou que os índices de competitividade de Armação dos Búzios e de Paraty ficaram abaixo do índice das não capitais, que por sua vez é menor que o índice de competitividade do destino Brasil.

As cinco dimensões mais bem avaliadas para Armação dos Búzios foram o marketing, os atrativos turísticos as políticas públicas, os aspectos ambientais e a capacidade empresarial. Enquanto para Paraty as cinco dimensões mais bem avaliadas incluem os aspectos culturais, o acesso, a infraestrutura geral, os atrativos turísticos, e a economia local.

No destino Paraty, identificamos entre a sexta e décima posição os aspectos ambientais, os aspectos sociais, os serviços e equipamentos turísticos, a capacidade empresarial e o marketing. Enquanto Armação dos Búzios apresentou a infraestrutura geral, o acesso, aspectos sociais, serviços e equipamentos e aspectos culturais, seguindo a diferenciação apresentada anteriormente.

As dimensões políticas públicas e cooperação regional receberam as piores avaliações para o destino Paraty. Em Armação dos Búzios foram mal avaliadas a economia local e a cooperação regional. Porém a avaliação da dimensão monitoramento foi a mais precária. Isso para todos os destinos (Brasil, não capitais, Armação dos Búzios e Paraty).

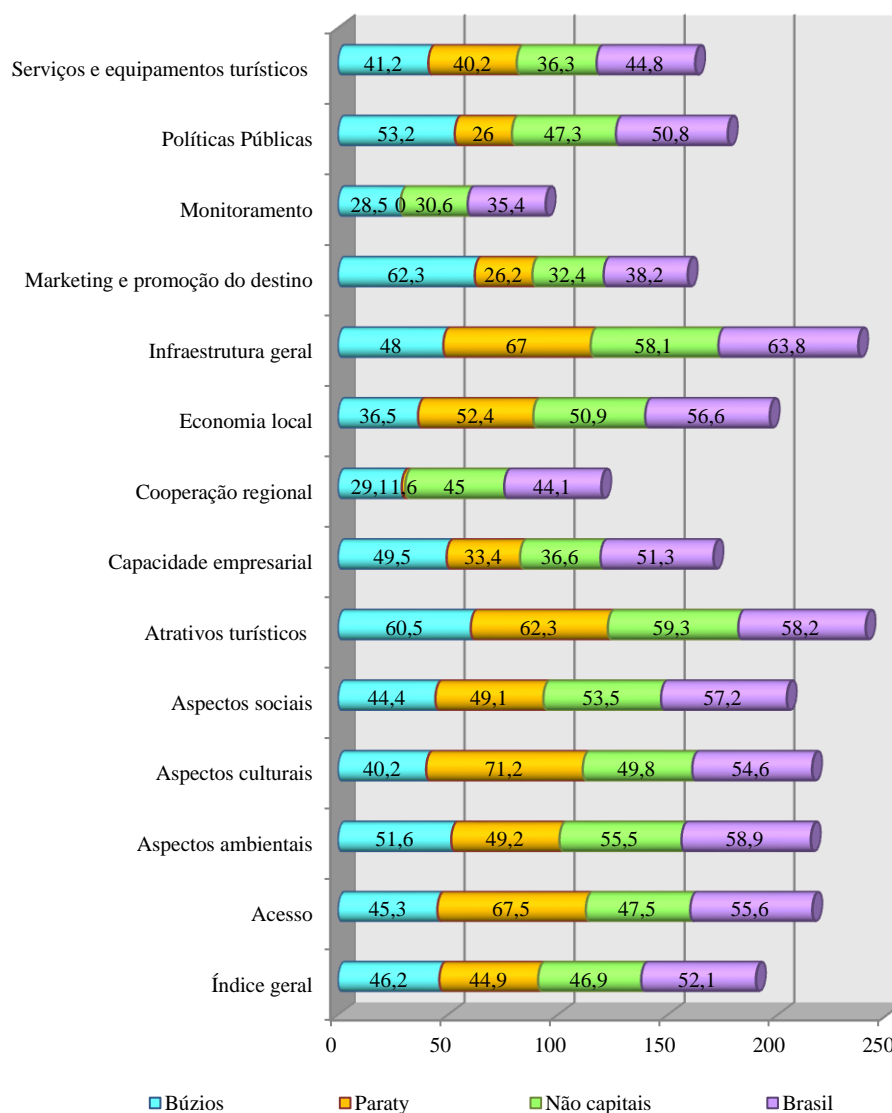


Gráfico 3 - Índices de competitividade dos destinos Brasil, não capitais, Armação dos Búzios e Paraty em 2008.
 Fonte: Elaboração própria a partir de Barbosa (2012; 2008)

Dos resultados expressos no gráfico 3, os mais relevantes para este estudo são aqueles que se agrupam na macrodimensão “Políticas Públicas” do estudo de competitividade. Pois contemplam três dimensões, contabilizando 15 variáveis, a saber: a) políticas públicas: estrutura municipal para apoio ao turismo, grau de cooperação com o governo estadual e federal, existência de planejamento e de cooperação público-privada; b) cooperação regional: governança, programa de cooperação regional, planejamento, roteirização, promoção e apoio à comercialização; c) monitoramento: pesquisa de demanda e de oferta, sistema de estatísticas do turismo, medição dos impactos da atividade turística, e setor específico de estudos e pesquisa no destino.

Salientamos que a maioria dos resultados das dimensões avaliadas no estudo de competitividade encontra-se entre os níveis 2 e 3 (quadro 18), indicando uma situação de inadequação a regularmente satisfatória, fato que se reflete no índice geral dos destinos classificados no nível 3..

As dimensões cooperação regional, monitoramento e políticas públicas foram as mais críticas na avaliação do estudo de competitividade para ambos os destinos (Quadro 18). A exceção recai sobre a dimensão políticas públicas para Armação dos Búzios que obteve avaliação nível 3.

Nível ¹¹⁰	Armação dos Búzios	Paraty
1	-	Cooperação Regional Monitoramento
2	Aspectos Culturais Cooperação Regional Economia Local Monitoramento	Capacidade empresarial Marketing Políticas Públicas Serviços e equipamentos turísticos
3	Acesso Aspectos ambientais Aspectos sociais Atrativos turísticos Capacidade empresarial Infraestrutura geral Políticas públicas Serviços e equipamentos turísticos	Aspectos ambientais Aspectos sociais Economia local
4	Marketing	Acesso Aspectos Culturais Atrativos turísticos Infraestrutura geral
5	-	-

Quadro 18 - Avaliação de Armação dos Búzios e Paraty no estudo de competitividade.
Fonte: Elaboração própria a partir de Barbosa, 2011.

Embora os resultados do estudo de competitividade sejam uma referência importante na obtenção de informações relativas aos destinos de Armação dos Búzios e de Paraty, são necessárias algumas ressalvas. Os relatórios não apresentam as mesmas informações, inclusive no que se refere à atualização dos dados utilizados.

¹¹⁰ **Nível 1:** 0 a 20 pontos - refere-se ao intervalo em que os destinos apresentam deficiência em relação à determinada dimensão; **Nível 2:** 21 a 40 pontos - apesar de expor uma situação mais favorável do que a anterior, ainda evidencia níveis inadequados da dimensão para a competitividade de um destino; **Nível 3:** 41 a 60 pontos - configura situação regularmente satisfatória; **Nível 4:** 61 a 80 pontos - revela a existência de condições adequadas para atividades turísticas; **Nível 5:** destinos com índices entre 81 e 100 pontos, corresponde ao melhor posicionamento que um destino pode alcançar em uma dada dimensão (Barbosa, 2012, p. 5).

Se para Armação dos Búzios é possível analisar e comparar o resultado do estudo de competitividade durante os anos 2008 a 2011, para Paraty essa comparação não procede por não haver dados suficientes, indicando que os resultados retratam a realidade encontrada em 2008 (Barbosa, 2008), ano de início do estudo de competitividade, não sendo atualizados, posteriormente.

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. As dimensões e suas respectivas variáveis foram hierarquizadas por ordem de prioridades (Quadro 19). Essa hierarquização não foi apresentada para o destino de Armação dos Búzios.

A hierarquização das dimensões e dos indicadores considerou a metodologia Gravidade, Urgência e Tendência (GUT), em que os participantes dos seminários técnicos do estudo de competitividade atribuíram valores às variáveis analisadas, permitindo que fossem classificadas em máxima, alta, média, baixa e mínima prioridade (Barbosa, 2008).

Dimensão	Variável	GUT
Monitoramento	Pesquisas de oferta	125,0
	Medição dos impactos da atividade turística	125,0
	Pesquisas de demanda	100,0
	Setor específico de estudos e pesquisas no destino	80,0
	Sistema de estatísticas do turismo	36,0
Políticas Públicas	Grau de cooperação com o Governo Federal	125,0
	Planejamento	125,0
	Estrutura municipal para apoio ao turismo	80,0
	Existência de cooperação público-privada	80,0
	Grau de cooperação com o governo estadual	45,0
Cooperação Regional	Promoção e apoio a comercialização	60,0
	Projetos de cooperação regional	12,0
	Planejamento	12,0
	Roteirização	12,0
	Governança	8,0

Legenda: 125-101 Máxima prioridade; 100-76 Alta prioridade; 75-51 Média prioridade; 50-26 Baixa prioridade; 25-1 Mínima prioridade

Quadro 19 - Prioridades das dimensões e variáveis para o destino Paraty.
Fonte: Barbosa, 2008

O quadro 19 indica quais são os graus de prioridade dentre as três dimensões mais críticas no estudo de competitividade. Dentre as prioridades destacam-se as variáveis: sistema de estatísticas do turismo; grau de cooperação com o governo estadual, com baixa prioridade; projetos de cooperação regional, planejamento, roteirização e governança, com mínima

prioridade. Essa gradação indica a fragilidade do PRT, na região da Costa Verde no Estado do Rio de Janeiro, bem como em Paraty como destino indutor.

Ainda que o PRT não tenha alcançado um resultado próximo ao esperado para as regiões da Costa Verde e da Costa do Sol, inclusive em relação à implementação da instância de governança regional e o plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional, o turismo foi contemplado em outros instrumentos como planos diretores de turismo e/ou municipais.

5.3.3. O Turismo no Plano Diretor Urbano e nos Planos para o Desenvolvimento do Turismo em Armação dos Búzios e Paraty

De início é importante ressaltarmos que há diferença entre um plano diretor municipal e um plano diretor de desenvolvimento turismo. Pois, o primeiro, além do turismo, tende a abarcar o todo no território municipal, estabelecendo princípios e normas, orientando a política de desenvolvimento local, incluindo o turismo, o ordenamento territorial, a implantação de infraestrutura viária; o sistema de transportes; o saneamento básico; a destinação de resíduos sólidos, a conservação e recuperação de ecossistemas e do patrimônio histórico e cultural e o desenvolvimento urbano e rural. Enquanto o plano diretor de turismo contemplará de maneira mais focalizada as necessidades do setor, respeitando as diretrizes estabelecidas no plano diretor municipal (Lei Complementar n.º 13, de 22805/2006).

Armação dos Búzios possui um Plano Diretor Municipal elaborado em 2004 que subsidiou a elaboração Lei Complementar n.º 13 de 22 de maio de 2006 que dispõe sobre o plano diretor do município. Nesta lei complementar o turismo foi inserido dentre as estratégias da política de desenvolvimento econômico.

Assim, no artigo 97, estabeleceu-se que a vocação turística de Armação dos Búzios se consolidará por meio de ações e programas que visem ao incremento da atividade turística a partir da elaboração e implementação do Plano Diretor de Turismo, orientando o desenvolvimento da cadeia produtiva das atividades ligadas ao turismo.

Destacamos que um dos componentes contemplados no plano diretor municipal de Armação dos Búzios segue a lógica trabalhada desde os anos 1990 no turismo, que é a gestão integrada a partir da ação conjunta entre o poder público e setor privado, com a finalidade de fomentar desenvolvimento local sustentável. Outro componente é a articulação com os municípios da Região dos Lagos, tendo como objetivo a promoção da visão regional do

turismo e a consolidação da região como destino turístico diferenciado, assumindo parte do papel de destino indutor que lhe foi atribuído no PRT, dentro dos limites da Costa do Sol.

Outras ações incluídas no plano diretor municipal englobam a promoção do destino no Brasil e exterior, com a finalidade de atrair “demanda turística de qualidade e de novos segmentos de mercado, objetivando reduzir a sazonalidade do setor e incrementar a receita turística” (Lei Complementar n.º 13, de 22/05/2006, p. 39).

Para tal feito, reconhecem a necessidade de alocação de infraestrutura para eventos, para o lazer e para os esportes náuticos, além da sinalização turística e da existência de um calendário turístico e de eventos, por considerarem que esses fatores terão poder de captação de demanda que lhes permita minimizar a sazonalidade turística.

O plano prevê também o cadastramento e diagnóstico da potencialidade e exploração dos atrativos turísticos, no sentido de desenvolver novos produtos turísticos e agir com o intuito de fomentar a melhoria da qualidade da rede hoteleira e da gastronomia local, aperfeiçoando a qualidade dos serviços prestados, por meio da adoção de um programa municipal de educação para o turismo.

Ressaltamos que além de uma seção exclusiva no desenvolvimento econômico, o turismo é contemplado como um tema transversal que dialoga com a intensidade de uso de e ocupação do solo, desenvolvimento e estruturação do espaço urbano, a preservação ambiental e ainda, no desenvolvimento social, por meio da educação turística (Lei Complementar n.º 13, de 22/05/2006), indicando uma abordagem transversal, possivelmente, pela importância atribuída a essa atividade.

Na lei orgânica municipal, a vocação turística de Armação dos Búzios será assegurada pelo poder público que promoverá “a criação de infraestrutura básica necessária à prática do turismo, apoiando e realizando investimentos na produção, criação e qualificação de empreendimentos, equipamentos, instalações e serviços turísticos;” (Lei Orgânica Municipal de Armação dos Búzios de 11/11/1997, p. 59), além de destinar ao Fundo Municipal de Turismo, um percentual mínimo anual de 6% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º, do art. 153, e nos artigos 158 e 159, da Constituição Federal. Porém, até o momento de finalização deste estudo, o fundo municipal de turismo não fora criado.

É importante registrarmos que a aprovação do plano diretor municipal de Armação dos Búzios foi um momento em que a sociedade civil organizada participou ativamente, evitando que um novo plano diretor municipal fosse aprovado sem a participação social. A notícia intitulada “Mobilização Popular pelo Plano Diretor” divulgou que “Armação dos

Búzios (RJ) está vivendo um momento único em sua história: a união de ONGs e associações contra o poder de investidores, que juntamente com o poder público, tentaram forçar a aprovação de um plano diretor sem participação popular” (Consciêncianet, 2014).

Encontramos situação semelhante em Paraty, onde se acha em processo de revisão, com ampla participação social, o anteprojeto de lei originado a partir a proposta em análise, que propõe no capítulo denominado “Das Atividades Turísticas”, artigo 97: “o Poder Executivo Municipal deverá implantar um Programa de Apoio ao Turismo, em parceria com o setor empresarial e entidades competentes e interessadas, públicas ou privadas, e com o Poder Público Estadual e Federal” (Prefeitura, 2010c, p. 31).

Podemos considerar como ações indutoras do desenvolvimento turístico a melhoria do acesso viário, por meio de ação que contemple a integração da sede do município com os bairros, tornando a circulação mais fluída, sem sobrecarregar o centro histórico. É tida igualmente como melhoria a definição de uma área para estacionar os ônibus de turismo e veículos particulares, fora da área urbana, e provida de infraestrutura adequada e respeitando as leis ambientais vigentes.

A criação e divulgação de roteiros turísticos valorizam a diversidade natural e cultural que se fundem na configuração paisagística local, possibilitando a oferta de uma gama de atrativos em vários segmentos turísticos que podem ser trabalhados na divulgação e promoção turística do destino.

Por fim, são também consideradas indutoras do desenvolvimento turístico em Paraty, a melhoria da infraestrutura de comunicação e de segurança além de outras cuja responsabilidade recai nas demais esferas da administração pública.

O Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Paraty - 2010 apresenta algumas propostas para o turismo em função das macro e mesorregiões:

1. O incentivo à implantação de hotéis, pousadas, hotéis fazenda, entre outras infraestruturas turísticas nas áreas urbanas e rurais, bem como a adequação de infraestrutura nos atrativos naturais e capacitação de mão de obra local;
2. O desenvolvimento de circuitos turísticos costeiro, de cunho contemplativo, que considerem as restrições e controles relativos ao desembarque e fundeio de embarcações, visando controlar o número de visitantes;
3. A oferta de serviços turísticos por moradores de locais distantes para inclui-los na cadeia produtiva do turismo; e
4. Um programa de incentivo que contemple a organização e estruturação da oferta turística local, aproveitando os recursos naturais e culturais.

Ressaltamos que o plano encontra-se em fase de revisão, como referido anteriormente, podendo haver alterações nas propostas elencadas.

Outra ação que culminou com um **Plano para o Desenvolvimento do Turismo Cultural** em Paraty foi promovida pelo Ministério do Turismo e denominada “Projeto Destinos Referência em Segmentos Turísticos”, desenvolvido em parceria o Instituto Casa Brasil de Cultural (ICBC), cujo principal objetivo é a “organização do trade local dentro da perspectiva de um Segmento Turístico e a construção de um modelo referencial que possa servir de base para outros destinos com a mesma vocação turística” (ICBC, 2010, p. 5).

Localmente, o projeto previa a formação de um grupo gestor¹¹¹ cuja composição deveria contemplar os representantes locais para que obtivesse participação efetiva no grupo e na condução dos trabalhos, para dar continuidade ao projeto. Cada destino deveria focar-se no seu segmento, desenvolvendo a gestão local com base na segmentação do produto, com a participação da cadeia produtiva envolvida.

No Plano de Desenvolvimento do Turismo Cultural foi considerado pelo grupo gestor que Paraty tem uma imagem com apelo cultural parcialmente reconhecida a partir dos recursos, atrativos e produtos turísticos locais. Porém distingue que a oferta relativa ao turismo cultural é inconsistente e não usufrui da potencialidade existente (ACA, 2008.)

Assim, o plano de desenvolvimento do turismo cultural propõe o reposicionamento do destino Paraty, enfatizando o turismo cultural.

Para tanto, sugere que a estruturação da oferta turística relacionada ao turismo cultural é fundamental. Nesse sentido, a oferta turística cultural seria composta, principalmente, pelo patrimônio material com valor histórico e arquitetônico, como o centro histórico, avaliado como o maior diferencial de Paraty, a Casa da Cultura de Paraty, o Forte Defensor Perpétuo, as igrejas locais, os sobrados e o caminho do ouro; No que se refere ao patrimônio imaterial são representativos a Festa do Divino, Festa de Nossa Senhora do Rosário e São Benedito e pelas Cirandas, juntamente, com os eventos culturais como a Festa Literária Internacional de

¹¹¹ O grupo gestor foi constituído por representantes do poder público federal com a participação do IPHAN e ICMBio, local por meio da secretaria de turismo e cultura, atualmente desmembradas, a secretaria municipal e educação e secretaria executiva de governo; por instituições culturais como o Instituto Histórico de Paraty (IHAP), Associação Paraty Cultural, Ciranda de Tarituba, Teatro Espaço, Cineclubes, Ciranda Elétrica, Associação Casa Azul, Sociedade Musical Santa Cecília, Associação Artístico Cultural Anhadéva; comunidades tradicionais representadas pelo Fórum das Comunidades Tradicionais e representantes das aldeias indígenas Guarani, além da participação da Associação Comercial e Industrial de Paraty (ACIP), Associação dos Alambiqueiros, e representantes do *trade* turístico das atividades de bares e restaurantes, hotéis e pousadas, agências de viagens e turismo e o Paraty *Convention & Visitors Bureau* (PCVB), representantes de atividades ligadas ao mar como a Colônia Z18 e Associação das Marinhas; o Instituto Trilha da Arte & da Educação (ITAE) pelas instituições sociocultural e educativas e o Sebrae.

Paraty (FLIP) e a folia gastronômica e a cultural tradicional caiçara, quilombola e indígena e dos alambiques.

Organizar a oferta turística cultural é uma alternativa viável para Paraty, uma vez que dispõe dos recursos disponíveis em seu território, pois, além da questão econômica, “o Patrimônio material e imaterial é hoje, na economia global, um dos poucos caminhos que ajudam a encontrar o diferente. Isto é, a dar um lugar a sua verdadeira dimensão: sociológica, cultural, geográfica” (Cravidão, 2011, p. 40)

Nesse sentido, os pontos fortes do destino Paraty em relação ao turismo cultural vinculam-se à autenticidade e diversidade cultural que possibilitam a criação de novos produtos turísticos, ampliando a oferta turística local, atendendo a mercados potenciais. Enquanto, os pontos fracos estão relacionados à baixa estruturação da oferta turística, subaproveitando a potencialidade existente, além da baixa qualidade da oferta disponível (ACA, 2008).

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.

Anteriormente aos instrumentos programáticos apresentados, mais especificamente no ano de 2003, Paraty teve um plano diretor de desenvolvimento turístico que não foi implementado.

5.4. Os Instrumentos de Fomento à escala municipal (1986 - 2010)

Desde a década de 50 do século XX, o Brasil tem usado a prática de conceder incentivos fiscais, sobretudo para fomentar o desenvolvimento regional ou mesmo setorial (Lacombe, 1969).

Ao longo do século XX, Paraty dispôs de vários instrumentos visando à atração de investimentos para o território municipal. Como é o caso da Lei n.º 91 de 16 de novembro de 1953 que isenta dos “impostos de indústria e profissões, e de licenças pelo período de três anos todas as indústrias novas que aqui se instalarem e que ainda não tenham similar no município” (Lei n.º 91 de 16/11/1953, p.1).

A Lei n.º 133 de 29 de novembro de 1954 isentava de impostos por um período de cinco anos, as construções que obedecessem a métodos modernos de higiene e conforto, destinados a hotéis que tivessem ao menos 20 quartos, respeitando o código de obras do município (Lei n.º 133 de 29/11/1954).

Na década de 1970, a Deliberação n.º 456 de 21 de maio de 1971 isentou os impostos sobre serviços de qualquer natureza, por um período de cinco anos, todos os hotéis, construídos em Paraty com financiamento da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur). Analisando alguns diplomas legais sancionados pela prefeitura de Paraty, identificamos a prática de moratória para impostos municipais, ao longo do século XX.

No século XXI, a partir de 2005, o município foi inscrito no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (Cauc, antigo Cadastro Único de Convênio)¹¹², no qual teve sua inscrição até meados de 2013, impedindo que Paraty tivesse acesso a qualquer forma de convênio para repasse de recursos por parte do governo federal.

Sanada essa dificuldade, começam a resultar os esforços para atender à necessidade de revitalização de uma das áreas com fluxo intenso de visitantes em Paraty, que é o cais de turismo e a Praça da Bandeira, com recursos provenientes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo no Estado do Rio de Janeiro (Prodetur/RJ) (Prefeitura, 2014a).

O Prodetur/RJ polo litoral contemplou Paraty no componente 1 “estratégia de produto turístico” e no componente 4, denominado “infraestrutura e serviços básicos”, incluindo, dentre as ações, a implantação de um centro de convenções, a criação da estrada Parque Paraty-Cunha, RJ- 165 e o saneamento básico do centro histórico.

Armação dos Búzios foi incluída no Prodetur/RJ no componente 4 “infraestrutura e serviços básicos”, com ações de implantação de infraestrutura para a gestão e tratamento de resíduos sólidos, saneamento ambiental nas praias dos Ossos e Geribá, adequação do terminal turístico hidroviário, melhoria e ampliação do píer e melhoria e ampliação do Centro de Atendimento ao Turista.

Os incentivos fiscais para Armação dos Búzios foram apresentados na forma de projeto de lei que propõe um Programa de Incentivo Fiscal destinado às empresas que realizarem investimentos que contribuam para o desenvolvimento de atividades econômicas e sociais, não estando disponível nenhum benefício específico para a atividade turística.

¹¹² Para mais informações acessar <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-e-governos-estaduais/cauc>.

Entretanto, a lei orgânica de Armação dos Búzios, em seu artigo 187, indica que o “município não subvencionará nem beneficiará com isenção ou redução de impostos, taxas, tarifas ou quaisquer outras vantagens a entidades ou atividades privadas exceto as expressamente previstas na constituição da República ou aquelas criadas por lei municipal” (Lei Orgânica Municipal de Armação dos Búzios de 11/11/1997, p. 46).

No caso de concessão de incentivos fiscais, será considerado o prazo mínimo de cinco e máximo de 15 anos para validade do benefício, porém não é permitida a concessão para empresas que provoquem alguma agressão ao meio, descumpram as obrigações trabalhistas ou prejudiquem o consumidor.

5.5. As Ações de Comunicação e Promoção à escala municipal (1986 - 2010)

Os destinos de Armação dos Búzios e Paraty não possuem um plano de marketing que oriente as ações relacionadas à comunicação, promoção e comercialização. Porém, ambos participam de feiras e eventos nacionais e internacionais¹¹³.

A parceria com o *Convention & Visitors Bureau* (CVB) em ambos os destinos é uma iniciativa importante por permitir a participação em eventos para além daqueles previstos pela secretaria de turismo, fazendo com que a cooperação e a colaboração entre poder público e iniciativa privada fortaleçam as ações de promoção do destino.

Nesse caso, a parceria com o Búzios *Convention & Visitors Bureau* (BCVB) estimulou o destino de Armação dos Búzios a produzir material impresso para feiras e eventos culturais, divulgação do destino em mídia impressa e televisiva, informação para o trade turístico e acompanhamento de mídia espontânea.

O Paraty *Convention & Visitors Bureau* (PCVB) recebeu repasse de recursos da Prefeitura de Paraty, no valor de R\$550 mil, com a finalidade de fazer a divulgação institucional do destino. Porém, com a identificação de irregularidades, o convênio foi suspenso, ficando a Secretaria de Turismo responsável por organizar-se em relação à divulgação do destino Paraty.

¹¹³ Armação dos Búzios se organiza de maneira a participar de eventos como a Feira de Turismo de Lisboa (BTL), a ITB - Berlim, o Salão Internacional de Turismo, Arte e Cultura (*EUROAL*) na Espanha, Workshop no Chile, o Rio é vocês nas cidades de Curitiba, Porto Alegre e Belo Horizonte, no Centro Oeste Tur em Goiânia, na Associação das Agências de Viagens Independentes do Interior do Estado de São Paulo (AVIESP) em Holambra – SP, BNT MERCOSUL – Santa Catarina, Associação das Agências de Viagens de Ribeirão Preto e Região (AVIRRP), além da *Latin American Corporate Travel Experience* (Lacte) e da Expo Católica Jornada Mundial da Juventude 2013 no Rio de Janeiro. Abarcando público alvo em países da Europa, América Latina e Brasil

Tanto Armação dos Búzios quanto Paraty foram incluídos no Plano Aquarela e promovidos como destinos turísticos no mercado internacional.

Assim, como no plano federal as ações de comunicação e promoção se organizaram, os municípios tentam seguir o exemplo nacional, embora possuam dificuldades relativas a questões jurídicas e administrativas, revelando desconhecimento dos princípios da administração pública.

5.6. As Ações de Formação e Investigação à escala municipal (1986 - 2010)

A qualificação profissional é sempre uma variável frágil nos diagnósticos e avaliações relacionadas à qualidade na prestação de serviços turísticos. Fato que a coloca entre as prioridades nos planos nacionais, estaduais e municipais de turismo. Os destinos turísticos de Armação dos Búzios e de Paraty foram contemplados com cursos oferecidos pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico¹¹⁴ (Pronatec).

Tendo em vista a realização da Copa do Mundo de Futebol no Brasil, foi definido o Pronatec Copa, contemplando 12 cidades no Estado do Rio de Janeiro, dentre elas, Armação dos Búzios e Paraty.

Para além deste programa, a Secretaria de Turismo de Paraty, com o patrocínio da Eletronuclear e apoio do PCVB, contratou uma empresa sediada na cidade do Rio de Janeiro para formar 40 guias de turismo regional, com ênfase na região de Paraty. Enquanto a Secretaria de Turismo de Armação dos Búzios, em parceria com o governo do Estado do Rio de Janeiro, ofereceu 80 vagas para o curso técnico de Guia de Turismo Regional.

A melhoria da prestação na qualidade dos serviços turísticos e também a gestão turística local têm sido trabalhadas por meio da implementação de ações como a criação do centro municipal de idiomas que oferece cursos de inglês e espanhol, apoiado pela Prefeitura de Armação dos Búzios e fruto de uma ação conjunta entre a Secretaria de Turismo e a Secretaria de Educação e a capacitação dos profissionais dos segmentos turísticos, para melhor atender residentes e visitantes, o programa ConheSer, além do desenvolvimento do projeto hotel escola.

¹¹⁴ O Pronatec foi criado em 2011, pelo Governo Federal, com a finalidade de democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país, implementando uma melhoria na qualidade do ensino médio e proporcionando o aumentando a oferta de recursos tecnológicos para os estudantes.

A Secretaria de Turismo também tem atuado com o intuito de gerar informações a partir da realização do controle e autorização da entrada de ônibus de turismo e a aplicação dos formulários para geração de dados sobre o perfil da demanda turística dos visitantes que buscam os centros de informações turísticas, bem como os visitantes que utilizam os serviços náuticos e a atualização do inventário da oferta turístico.

Em Paraty, os trabalhos realizados pelo grupo gestor do Projeto Destino Referência de Turismo Cultural, concluiu que Paraty possui um posicionamento confuso, visto que a imagem do centro histórico é muito forte, porém a pesquisa com o turista internacional revela que o principal motivo da visita é o lazer, manifestado nas atividades relacionadas a sol e praia, natureza, ecoturismo e aventura, e a cultura, como motivo da viagem, aparece em terceiro lugar, refletindo a falta de estratégia de atuação mercadológica.

Para concluir este capítulo, apresentamos um quadro síntese (Quadro 20) em que recuperamos o conteúdo teórico acerca do papel do Estado e o relacionamos a atuação do governo local em matéria de turismo.

		Municipal
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	Sim, tenta se organizar para potencializar o desenvolvimento e fomentar a participação do setor privado
Governo como planejador ↓	Canalizar correntes turísticas até regiões desfavorecidas	Tentativa de ordenar os fluxos no território municipal
Governo como garantidor (governo assegura) ↓	Proteger os consumidores/turistas Regulamentar os subsetores Ordenar o desenvolvimento dos destinos	Atua na ordenação dos destinos, mas não o suficiente
Governo como coordenador ↓	Apoiar a modernização das empresas turísticas Por em comum aos subsetores turísticos Favorecer o desenho de novos produtos	Necessidade de atuar no desenho de novos produtos
Governo como harmonizador	Apoiar a criação de organismos de cooperação Fomentar a implicação do setor privado nas ações conjuntas	Necessidade atuar e melhorar a coordenação horizontal e vertical

Quadro 20 - Papel do governo local em matéria de turismo.
Fonte: Elaboração própria a partir Velasco González, 2013.

Síntese conclusiva: Neste capítulo assim como nos dois anteriores, nos utilizamos da opção teórico-metodológica que permitiu analisar a política municipal de turismo a partir de seus instrumentos em Armação dos Búzios e em Paraty. Em Paraty, os instrumentos organizativos retratam a vinculação do turismo em diferentes organismos, ora vinculado à indústria e comércio ora a cultura até que, em 2010, foi criada a secretaria municipal de turismo com cinco diretorias, a saber: de relações públicas e atividades turísticas, de administração, de comunicação e marketing, de atendimento ao turistas e promoção e organização de eventos. Os instrumentos normativos se resumem a leis, deliberações e resoluções que contemplam temas como regulamentação da entrada de ônibus na cidade, a contratação de guias de turismo para acompanhamento de grupos e o transporte na Baía de Paraty. Porém, há outras que apresentam interface com o turismo e que visam à proteção do patrimônio natural e cultural bem como o ordenamento do território. Salientamos que Paraty possui aproximadamente 80% do seu território protegido por unidades de conservação – federal, estadual e municipal – e 100% protegido pelo IPHAN, pelo que a necessidade de diálogo e coordenação das ações é essencial. Relativamente aos instrumentos programáticos, destacamos o PNMT que influenciou a organização participativa no turismo, entretanto, não se consolidou. Passada uma década desativado, o Comtur foi reorganizado em dezembro de 2013. Apesar de o PNMT ter sido finalizado em 2003, a tentativa de organização do turismo municipal legitima a metodologia trabalhada nos anos 1990 e os primeiros anos do século XXI, quando a política nacional assumiu o recorte territorial regional com o PRT. Paraty não se engajou na instância de governança regional da Costa Verde, que tampouco esteve ativa, embora fora criada. Em 2008, o Estudo de Competitividade Turística, uma ação do governo federal, elencou 65 destinos denominados indutores do turismo. Dado o seu desenvolvimento em vários indicadores que balizou a metodologia da ação, Paraty foi escolhido como um dos cinco destinos indutores do turismo no Estado do Rio de Janeiro. Contudo, não se percebeu nenhum resultado concreto oriundo dessa ação. Entretanto, o estudo revelou que as dimensões políticas públicas, monitoramento, cooperação regional e capacidade empresarial são muito frágeis e deficientes, necessitando ser mais bem trabalhadas com o intuito de fortalecer o desenvolvimento turístico local. Enquanto, os pontos fortes são ao acesso, os aspectos culturais e os atrativos turísticos. Além dos programas de ações federais, houve uma tentativa de implementação do plano diretor de turismo em 2003, porém não logrou êxito. Mais recentemente, em 2009, Paraty foi escolhido como destino referência em turismo cultural. O projeto demandou a composição de um grupo gestor cujo trabalho resultou na proposição de 143 ações, das quais poucas forma implementadas. Para além de planos de turismo, há um

capítulo específico no plano diretor municipal dedicado a esta atividade. No que se refere aos instrumentos de fomento, registramos que nas décadas de 1950 e 1970, houve alguns estímulos fiscais como mecanismo para atrair investimentos, sobretudo, na construção de hotéis. Entretanto, atualmente, o Prodetur/RJ tem sido a principal via de aporte de infraestrutura no destino. A comunicação e a promoção têm sido realizadas pela secretaria municipal de turismo e em alguns momentos em parceria com o PCVB. Enquanto as ações de formação ocorrem por meio do Pronatec, uma ação do governo federal, e também por meio de ações locais com apoio financeiro da Eletronuclear. Em Armação dos Búzios, encontramos algumas semelhanças com Paraty, relativamente, ao agrupamento dos assuntos turismo e cultura, em um único órgão administrativo até o ano de 2010, quando a secretaria municipal de turismo passou a tratar unicamente do turismo. A secretaria é composta por cinco departamentos, quais sejam: de informações turísticas, de feiras e eventos, de comunicação, de estudos e pesquisas e o Comtur, no momento da pesquisa, encontrava-se inativo. Os instrumentos programáticos locais inexistem, entretanto, o turismo é contemplado no plano diretor municipal de 2006. Assim como em Paraty, tentou-se e ainda tenta-se organizar o turismo em Armação dos Búzios a partir da metodologia do PNMT. Mais recentemente, a partir de 2004, o PRT foi trabalhado, mas não obteve êxito na região da Costa do Sol, de modo que Búzios não se engajou no programa. Armação dos Búzios também é um dos cinco destinos indutores do turismo no Estado do Rio de Janeiro. O estudo de competitividade revelou algumas fragilidades quanto ao monitoramento, a economia local e a cooperação regional, e algumas fortalezas, principalmente, relacionadas ao marketing, aos atrativos turísticos e aos aspectos ambientais. Armação dos Búzios não subvenciona tampouco isenta ou reduz impostos de qualquer atividade. As ações de comunicação de promoção são realizadas pela secretaria de turismo local e, por vezes, em parceria com o BCVB. Algumas ações de formação têm sido realizadas por meio da cooperação entre associações do trade, enquanto outras resultam da cooperação com a secretaria municipal de educação. Por fim, com este capítulo finalizamos a análise das políticas turísticas nas esferas federal, estadual e municipal. No capítulo seguinte, apresentamos sob o ponto de vista da geografia e do turismo, os territórios cuja linha histórica nos permite acompanhar o processo de turistificação de Armação dos Búzios e de Paraty.

PARTE III – INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA
A GOVERNANÇA EM DOIS DESTINOS BRASILEIROS: ARMAÇÃO
DOS BÚZIOS E PARATY

6. OS CASOS DE ESTUDOS

Neste capítulo apresentamos os casos de estudo selecionados, Armação dos Búzios e Paraty. Iniciamos com a caracterização sócio geográfica e um contextualização acerca do território ate o final do século XIX. Na primeira metade do século XX , os territórios de Armação dos Búzios e de Paraty tiveram seus primeiros contatos com o turismo, seja pela visitação ou pela alocação de infraestruturas, sendo o acesso ao território fator preponderante. Da segunda metade ao final do século XX, houve diversificação dos serviços turísticos bem como um avanço em relação a qualidade dos produtos e serviços.´

Apresentamos os atrativos naturais e culturais, base para o turismo em ambos os destinos, e caracterizamos o perfil dos visitantes e a percepção dos residentes sobre o turismo em Armação dos Búzios e em Paraty.

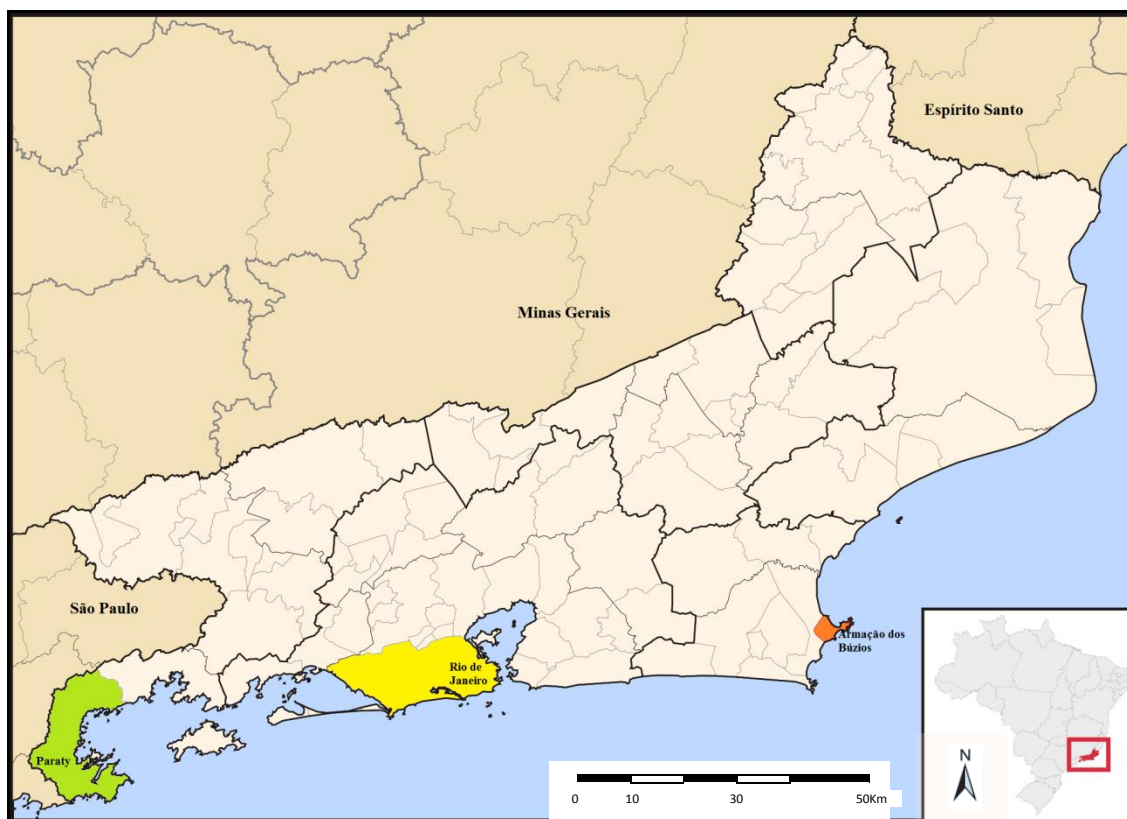
De maneira que o objetivo deste capítulo é caracterizar os territórios turísticos, as percepções dos residentes e visitantes. Uma vez que a abordagem desta investigação versa sobre a política e a governança turística, sentimos a necessidade de proceder a caracterização com a finalidade de retratar a relevância do turismo e enfatizar as caraterísticas locais, ressaltando a importância da política turística para o planejamento e gestão do turismo no território.

6.1. Os Territórios de Armação dos Búzios e Paraty: o quadro sócio geográfico

Do ponto de vista político-administrativo, Armação dos Búzios integra a mesorregião das Baixadas Litorâneas e microrregião dos Lagos, e no PRT faz parte da região da Costa do Sol (MTur, 2009). Armação dos Búzios está distante 165 Km da capital, Rio de Janeiro e tem Cabo Frio, do qual se emancipou, como seu único município de limítrofe continental, sendo o restante de seu território, banhado pelo Oceano Atlântico (IBGE, 2013).

Paraty se localiza ao sul do Estado do Rio de Janeiro (Mapa 10), na mesorregião Sul Fluminense e na microrregião da Baía da Ilha Grande, e no PRT integra a região da Costa Verde, juntamente com Angra dos Reis, Itaguaí, Mangaratiba e Rio Claro (Brasil, 2009). São municípios limítrofes de Paraty, Angra dos Reis (RJ), Cunha e Ubatuba, ambas no estado de São Paulo. Paraty é banhada pelo Oceano Atlântico e situa-se a 246 km, da capital do estado. O município é dividido em três distritos: o 1º. Distrito é a sede municipal, Paraty; o 2º. Distrito, Tarituba e o 3º. Distrito, Paraty-Mirim. Paraty é o maior distrito, com 45% da área

total do município, seguido de Tarituba com 28,93% e de Paraty-Mirim com 25,62% (Prefeitura, 2010).



Mapa 10 - Localização no Estado do Rio de Janeiro dos municípios de Armação dos Búzios e de Paraty.
Fonte: Elaboração a partir de Ceperj (2014)

A sede do município de Paraty¹¹⁵ encontra-se a 5m acima do nível do mar. O município tem sua legislação de criação registrada na Carta Régia de 28 de fevereiro de 1667, entretanto não se sabe ao certo quando o município foi instalado (Ceperj, 2013). Por sua vez, Armação dos Búzios¹¹⁶ está a 3m de altitude acima do nível do mar.

Territorialmente, o município de Paraty compreende uma área de 925,053 km², com uma população total de 37.533 habitantes cuja densidade demográfica é de 40,57 hab/ km². Armação dos Búzios possui 70, 278 km², um total de 29.544 habitantes e uma densidade demográfica é de 382,16 hab/km². O comportamento populacional dos dois municípios pode ser analisado a partir do gráfico 4.

¹¹⁵ Coordenadas geográficas: 23°13'04" de latitude sul e 44°42'47" de longitude oeste

¹¹⁶ Coordenadas geográficas: 22°44'49" de latitude sul e 41°52'54" de longitude oeste.

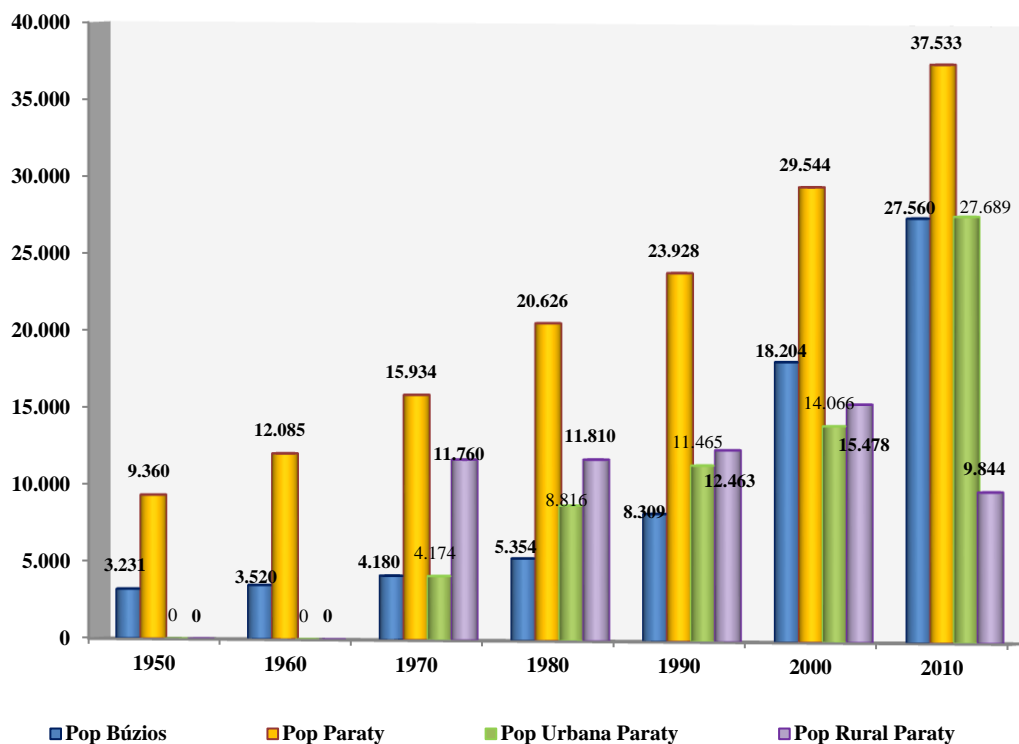


Gráfico 4 - Evolução da população dos municípios Armação dos Búzios e de Paraty.
 Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE, 2013 e 1956.

O gráfico 4 revela o crescimento da populacional de Armação dos Búzios e de Paraty. É importante destacarmos que a inversão da concentração da população urbana e rural se concretizou, em Paraty, na década de 1990, se acentuando gradativamente até 2010, enquanto, em Armação dos Búzios, a população está totalmente concentrada na área urbana.

Porém, melhor visualização do crescimento populacional em Armação dos Búzios e Paraty é mais bem visualizado no gráfico 5.

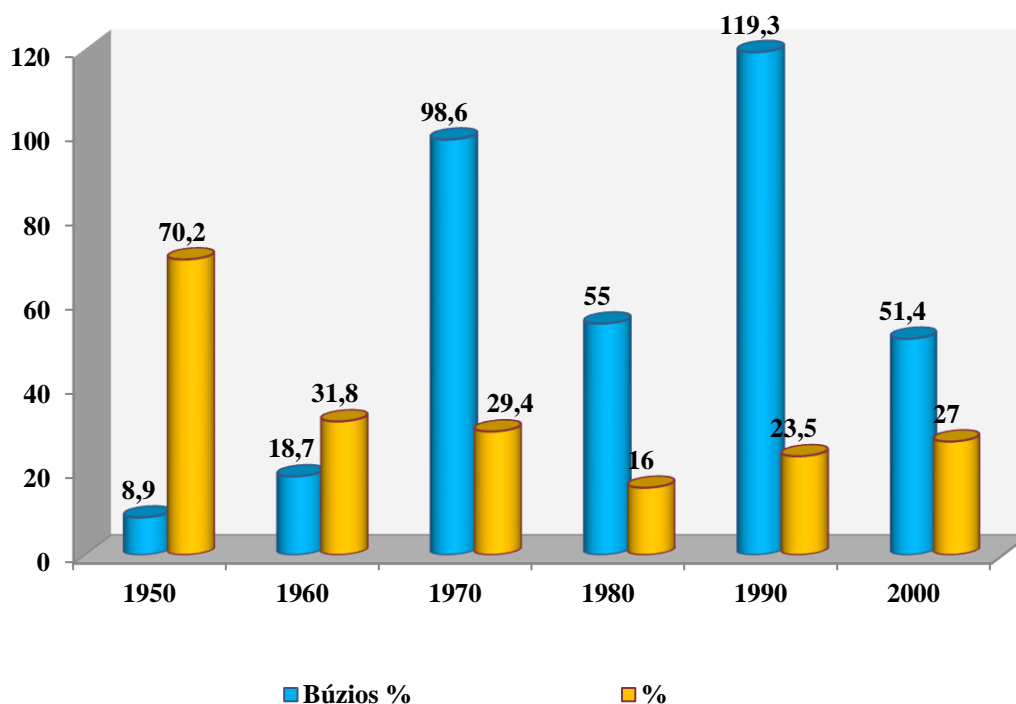


Gráfico 5 – Aumento populacional de Armação dos Búzios e de Paraty por década.
Fonte: Elaboração própria, 2014.

O gráfico 5 nos permite relacionar o incremento inicial da população em Armação dos Búzios com a alocação de algumas infraestruturas de acesso à região como a estrada de ferro Maricá, em 1937, e rodovia Amaral Peixoto que integrou Cabo Frio a Neves a São Gonçalo, em 1940 (Margarit, 2009); a Companhia Nacional Álcalis¹¹⁷, 1943 permitindo a ligação de Cabo Frio com Niterói. Entretanto, a construção da Ponte Rio-Niterói, na década de 1970, facilitando o acesso até a capital, Rio de Janeiro, impactou significativamente, pois o aumento da população atingiu uma taxa de 98,6%. Na última década do século XXI, o crescimento populacional impactou mais que anterior ao apresentar uma taxa de 119,3%, pelo que inferimos que a criação político administrativa do município foi o fator que mais influenciou o aumento populacional.

Os motivos que influenciaram o crescimento populacional em Paraty, também se relacionam ao acesso, ainda que tenha apresentado menor impacto do que Armação dos Búzios. Ainda assim, a construção da estrada Paraty – Cunha, RJ – 165, e à implantação do estaleiro Verolme, em Angra dos Reis, na década de 1950 influenciaram a taxa de crescimento de 70,2%. Na década de 1970, foram iniciadas as obras das usinas nucleares de Angra 1 e Angra 2, a Plataforma da Petrobrás, o Estaleiro Brasfels e a Eletronuclear, criando

¹¹⁷ Produziu durante sua existência “barrilha e soda cáustica, matérias primas básicas para a indústria de transformação” (Ribeiro, 2012, p. 58), sua produção era escoada pela estrada de Ferro Maricá.

empregos na área de engenharia, além de subempregos temporários que não exigiam qualificação da mão de obra, no setor da construção civil. O impacto populacional relacionado a esses projetos foi significativamente menor do que o incremento da população nas décadas de 1950 e 1960.

A ampliação do porto de Angra dos Reis, com a implantação do terminal marítimo da Baía da Ilha Grande (Prefeitura 2010a), a melhoria nas condições de acesso, a execução de projetos de grande porte implicando mão de obra da construção civil foram preponderantes no processo de ocupação e povoamento do território de Paraty e de Armação dos Búzios que contou ainda com a emancipação do município.

As últimas três décadas do século XX foram tempos de profundas mudanças, afetando as estruturas econômicas, social e demográfica ao longo do mundo¹¹⁸ (Cravidão, 2012). Em Armação dos Búzios e Paraty também é possível identificar as mudanças na economia, na estrutura social e na demografia. Em termos demográficos, a migração foi registrada no censo 2010 realizado pelo IBGE conforme tabela 2

Tabela 2

Migração para os municípios de Armação dos Búzios e de Paraty

Região	Armação dos Búzios	Paraty
Sul	190	298
Sudeste	23.993	35.255
Centro Oeste	80	212
Norte	79	55
Nordeste	2.296	1.176
Estrangeiros	361	361 ¹¹⁹

Fonte: IBGE, 2010.

Embora, os dados referentes à migração sejam de 2010, retratam os processos migratórios anteriores. A tabela 2 evidencia que o fluxo migratório interno à Região Sudeste, que compreende os estados de Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, foi o mais significativo na composição da população atual de Armação dos Búzios e de Paraty, seguido da região Nordeste, cuja população migrou, sobretudo, para a região Sudeste em busca de emprego e melhor qualidade de vida, nas décadas em que foram extremamente castigados pela seca, coincidindo com períodos em que houve oferta de emprego na construção civil no sudeste brasileiro e também no turismo.

¹¹⁸ Tradução livre da autora do original em inglês.

¹¹⁹ Reiteramos que nos dados disponibilizados pelo IBGE, os números de estrangeiros em Armação dos Búzios e em Paraty são coincidentes.

Os processos que motivaram a ocupação do território em Armação dos Búzios e Paraty desencadearam não apenas a especulação imobiliária, mas também a estruturação econômica a partir da atividade turística.

Salientamos que a especulação imobiliária suscitou instabilidade e insegurança nos moradores caiçaras¹²⁰, devido aos conflitos pela posse das terras que gerou situações em que a violência foi, em determinadas circunstâncias, a forma para pressionar os moradores, com a finalidade de expulsá-los; outras vezes fez-se uso do aliciamento para tirar os caiçaras de suas terras, como registrado por Siqueira (1984) em seu livro *Genocídio dos Caiçaras*, no qual relata os conflitos entre comunidades caiçaras e representantes de grupos de investidores nacionais e internacionais.

Entretanto, a especulação imobiliária, aliada à construção civil constitui-se em atividade econômica com impacto acentuado no PIB municipal de Armação dos Búzios e de Paraty (Gráfico 6), juntamente com os serviços em que se enquadram o turismo, a administração pública e a agropecuária, esta última com menor participação.

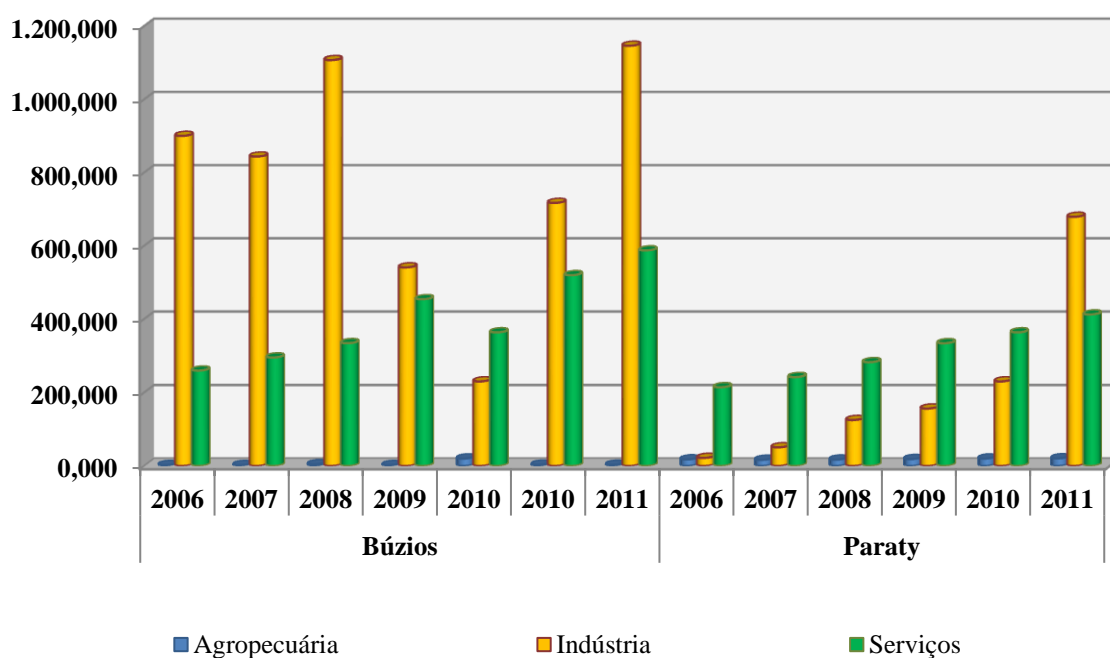


Gráfico 6 - Atividades econômicas que compõem o PIB municipal de Armação dos Búzios e de Paraty. Fonte: IBGE (2013)

¹²⁰ Comunidades caiçaras são “comunidades formadas pela mescla da contribuição étnico-cultural dos indígenas, colonizadores portugueses e, em menor grau, dos escravos africanos. Os caiçaras apresentam uma forma de vida baseada em atividades de agricultura itinerante, da pequena pesca, do extrativismo vegetal e do artesanato. Essa cultura desenvolveu-se, principalmente, nas áreas costeiras dos atuais estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e norte de Santa Catarina (Diegues, 2004, p. 140).

Destacamos que o PIB industrial em ambos os municípios é maior que o de serviços, em que se encontram as atividades relacionadas ao turismo, devido às atividades decorrentes da indústria da construção civil e, sobretudo, pelo recebimento de *royalties*¹²¹ provenientes da exploração petrolífera na Bacia de Campos e na Bacia de Santos, que proporcionou em 2010, um PIB *per capita* de R\$ 46.806,66 para Armação dos Búzios e de R\$ 16.841,04 para Paraty (IBGE, 2010).

Entre os anos de 2001 e 2011, os municípios de Armação dos Búzios e Paraty receberam o montante de R\$ 565.346.139,98 e R\$ 422.093.963,64, respectivamente (Info Royalties, 2014).

A dinâmica territorial estabelecida é fortemente influenciada pelo turismo e a empregabilidade do setor de serviços movimenta e impacta significativamente a economia nos dois municípios.

6.2. Da Colonização ao Século XX: breves notas sobre a ocupação do território e sua economia

Em termos de ocupação territorial, salientamos que tanto Armação dos Búzios como Paraty tiveram como primeiros habitantes os índios e pertenceram à Capitania Hereditária de São Vicente. Nos anos posteriores ao descobrimento do Brasil, a partir de 1502, Armação dos Búzios foi alvo da exploração do pau-brasil por franceses e ingleses que “assolaram a costa fluminense e traficaram pau-brasil com os moradores de Cabo Frio, durante os séculos XVII e XVIII” (Cunha, 1992, p. 17).

No período de 1580 e 1640, o controle do litoral na região de Cabo Frio¹²² se tornava difícil devido a fatores como a extensão territorial das capitanias hereditárias, a posição geográfica de Cabo Frio e o fato do território ser dominado pelos índios Tamoios, inimigos dos portugueses. Esses fatores imprimiam certa vulnerabilidade ao território, facilitando a formação de um entreposto que comercializava pau-brasil, onde atracavam embarcações francesas, holandesas e inglesas (Paiva, 2004).

¹²¹ É a compensação financeira devida ao Estado pelas empresas produtoras de petróleo e gás natural no território brasileiro e são distribuídos aos Estados, aos Municípios, ao Comando da Marinha, ao Ministério da Ciência e Tecnologia, ao Ministério da Educação e Cultura e ao Fundo Especial administrado pelo Ministério da Fazenda, que repassa aos estados e municípios de acordo com os critérios definidos em legislação específica.

¹²² Cabo Frio compreendia Arraial do Cabo e Armação dos Búzios

Enquanto, em Paraty, não se sabe com exatidão quando se deu a ocupação pelos portugueses. Abreu e Lemos Junior (2013) consideram que a sua fundação tenha ocorrido em 16 de agosto de 1531, quando Martim Afonso de Souza, seguia da capitania do Rio de Janeiro em direção à capitania São Vicente, aportando na região, coincidindo com a data de comemoração do primeiro padroeiro de Paraty, São Roque. Para Cury (2007), a origem de Paraty foi em 16 de agosto de 1630 quando colonos vicentinos se instalaram em uma elevação às margens do rio Perequê-Açu onde edificaram uma capela dedicada a São Roque.

Entretanto, para Cotrim (2012), Paraty já existia desde os anos 1590, no entanto, contesta que seu primeiro desenvolvimento tenha sido em virtude do ciclo fluminense da cana de açúcar no século XVII. Mas é nesse século que o pelourinho foi edificado e o povoado elevado à categoria de vila, adquirindo importância política, em 1667.

No final do século XVII, entre os anos de 1693 e 1698 foi descoberto o ouro das Minas Gerais (Cotrim, 2012), imprimindo mudanças significativas na economia local, que nesse período já era influenciada pelo ciclo portuário (1600 – 1880), porém mesmo que o ciclo do ouro tenha sido curto para Paraty (1700 – 1750), dinamizou a econômica local em virtude do escoamento para a capital, Rio de Janeiro, ser obrigatório por aquele porto (Mello, 2009), tornando-o o “segundo mais importante em carga e descarga na Colônia, perdendo apenas para o Rio de Janeiro” (Mello, 2009, p. 29),

Situação que foi revertida em 1810, quando foi determinado que o ouro fosse escoado por um novo caminho ligando Minas Gerais ao Rio de Janeiro. A alteração do traçado do caminho do ouro (Figura 18) ocorreu em função do controle e fiscalização que a Coroa queria assegurar sobre a produção e arrecadação por meio da instalação de casa de registros onde seriam pago os impostos (Ribas, 2003).



Figura 18 - Marco indicando o traçado do Caminho do Ouro antigo e o novo.
Fonte: Arquivo pessoal, 2013.

Analisando os ciclos econômicos brasileiros, podemos concluir que Paraty os vivenciou e estruturou sua economia em função dos ciclos, que para Mello (2009) são: ciclo portuário (1600 a 1880); do Ouro (1700 a 1750); do café (1800 a 1900); e da cana de açúcar (1700 a 1900), uma vez que era por meio do porto que se estabeleciam as relações comerciais de entrada e saída dos produtos comercializados, além da ligação com a cidade do Rio de Janeiro. Entretanto, o último ciclo e atividade econômica atual, o turismo, se estabeleceu independentemente do porto.

Diferentemente de Paraty, Armação dos Búzios estruturou sua economia em outras bases, pois, devido às particularidades naturais, os ciclos econômicos da cana-de-açúcar e do café não se estabeleceram naquele território, entretanto outros fatores influenciaram a economia e o desenvolvimento local.

Um dos fatores relatados por Christovão (2011) refere-se ao estaque¹²³ do sal, em Portugal, entre 1631 a 1801, desabastecendo o Brasil e tornando necessário encontrar solução para o problema. Esse momento despertou a atenção para a cristalização natural do sal

¹²³ Período em que a Espanha proibiu que o sal fosse comercializado ou mesmo transportado para o Brasil, com exceção aos estados do Maranhão e do Pará (Christovão, 2011)

existente na lagoa de Araruama, contribuindo para o desenvolvimento da região, inclusive de Cabo Frio, porém estancou no final do mesmo século, XVII.

Nesse período, as atividades econômicas em Cabo Frio estavam diretamente atreladas à pesca e agricultura artesanal que eram transportadas para o Rio de Janeiro por via marítima.

Em Armação dos Búzios, aproximadamente entre aos anos 1720 e 1768, os habitantes vivam da caça às baleias. Entretanto, a prática dessa atividade levou à escassez do animal, fazendo com que a população composta essencialmente por pescadores e agricultores (Cunha, 2002), se voltasse para as atividades pesqueiras, incluindo a salga de peixes, bem como para o cultivo da mandioca e o fabrico da farinha (Cunha, 1997).

Além da pesca e do cultivo, havia ainda no entorno de Armação dos Búzios pequenas fazendas que se mantinham por meio da extração de madeira nobres; e nos latifúndios mais afastados do litoral, como a fazenda da Companhia de Jesus, havia lavouras de café, criação de gado e produção de açúcar (Paiva, 2004).

Destacamos que, no século XVI e XVII, o Brasil estruturou os engenhos para a produção de açúcar e todo o trabalho realizado foi resultante da mão de obra escrava. A escravidão legalizada no Brasil persistiu até 1880 quando a Princesa Isabel assinou a Lei Áurea. Entretanto, em Armação dos Búzios o tráfico negreiro perdurou até o final do século XIX, sendo os desembarques clandestinos realizados, sobretudo nas praias Rasa e das Emerências, atual José Gonçalves (Cunha & Chaves, 2002).

A abolição dos escravos em fins do século XIX coincide com o período de decadência econômica que se estabeleceu em Paraty e permaneceu até meados do século XX. Sendo apontado como um dos fatores que levaram Paraty à decadência econômica, juntamente com a construção da ferrovia ligando Rio de Janeiro a São Paulo, pelo planalto (Cotrim, 2012), colocando em desuso as vias que passavam pelo litoral.

Uma vez que o ciclo portuário foi encerrado, a economia de Paraty ficou limitada à produção de aguardente, banana e mandioca, levando-a a decadência econômica e ao isolamento dos fluxos comerciais e de pessoas, e à conservação “intacta da arquitetura setecentista do centro histórico” (Mello, 2009, 31), que se tornou monumento histórico estadual por meio do Decreto-Lei n.º 1.450 de 18 de setembro de 1945.

Ainda no século XVIII, a dinamização econômica refletiu-se na Vila de Paraty e em seu traçado urbano, pois há evidências que indicam que a vocação portuária fez com que fosse planejada por engenheiros militares portugueses, como aconteceu na cidade de Santos (Bueno, 2009).

Cury (2007) relata que em 1717, a Vila foi descrita com menos de 50 casas, sendo a maioria em taipa e coberta com palha, cuja localização se dava nas ilhas e praias. Em 1722, já se registrava a construção da igreja de Santa Rita e em 1725 a igreja de Nossa Senhora do Rosário. Em 1726 foi realizado um balizamento das ruas e ordenada a construção de um cais flanqueado para defesa e desembarque de navios. No ano de 1750, foi feito novo balizamento das ruas e outras foram abertas. Dessa maneira, a malha urbana caracterizou-se por um traçado de ruas paralelas, principais e secundárias, perpendiculares e por travessas, configurando quarteirões alongados de planimetria retangular.

No ano de 1790, a Vila de Paraty apresentava 392 casas, das quais 35 eram sobrados. Sua população contabilizava duas mil pessoas. É ainda nessa década que a preocupação com a defesa da cidade retoma força, sendo construído em 1793, o Forte Defensor Perpétuo (Cury, 2007), um dos bens protegidos atualmente.

Em 1799, o primeiro código de posturas municipais até então conhecido, expressava preocupações relativas ao “crescimento, aspecto e altura das novas edificações. Regulamentavam-se as dimensões das edificações, ditando medidas de portas, janelas e prumadas” (Cury, 2004, p. 180).

Em 1820 a Villa de Paraty (Figura 19) se encontrava com 400 casas, das quais 40 eram sobrados (Cotrim, 2012). Em 1829, existiu um Código de Posturas da Villa de Paraty, regulando a necessidade de pagamento para obtenção de licenças edificação ou reedificação; altura das casas, janelas e portas, bem como a largura destas, a responsabilização por materiais de obras em áreas públicas, horários de funcionamento de casas de negócios, além de posturas para embarcações que atracassem no porto e escravos que estivessem nas ruas e praças públicas a jogar, dentre outros temas (Cotrim, 2012). A Villa de Paraty foi elevada à categoria de cidade em 1844 e em meados desse século (Figura 20) possuía 10.800 habitantes, dos quais 1.900 viviam na cidade (Cotrim, 2012; Mello, 2009).



Figura 19- Villa de Paraty em ilustração feita por J.B. Debret em 1827.
Fonte: Cotrim (2012)

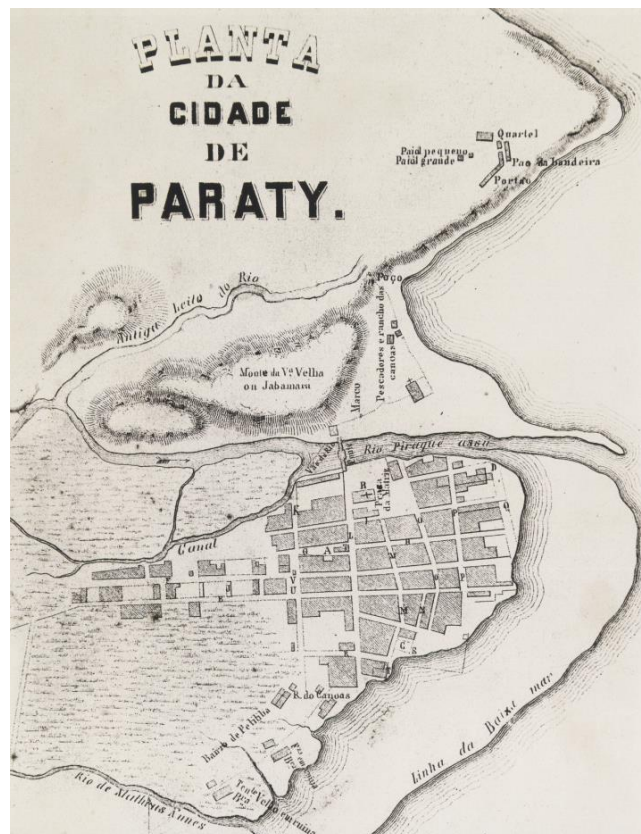


Figura 20 - Traçado de Paraty em 1863.
Fonte: Cotrim (2012)

Em resumo, a ocupação do território em Armação dos búzios foi influenciada, inicialmente, pela exploração do pau-brasil e, posteriormente, pela necessidade de manter o domínio territorial. Nessa época foram doadas terras aos jesuítas que tiveram papel importante também na criação de gado e produção de café, enquanto a população local se manteve nas atividades tradicionais, como a pesca artesanal e o cultivo de alguns produtos como banana, laranja-cravo e melancia, em pequenas porções de terras (Paiva, 2004).

Em Paraty, a ocupação do território teve relação direta com os ciclos econômicos da cana-de-açúcar, do ouro e do café, devido à existência do porto e às relações comerciais que propiciava. A população caíçara manteve-se nas atividades de pesca e agricultura, constituindo uma dinâmica local com atividades ligadas ao mar e à terra, simbolizando as bases econômicas e sociais locais.

A partir do século XX, Armação dos Búzios e Paraty apresentaram uma dinâmica populacional e econômica influenciada pelo turismo que se apropria do território, enquanto fenômeno social e atividade econômica local.

6.3. Século XX: o turismo se aproxima...

Nos anos 50 e 70 do século XX, Armação dos Búzios passou por transformações significativas que deram início à configuração territorial do atual município. Houve melhoria das condições de acesso com a abertura da rodovia litorânea Niterói - Campos dos Goytacazes, por iniciativa do governo do estado. Enquanto, internamente, foi implantada a primeira estrada, atual, avenida José Bento Ribeiro Dantas, por iniciativa das famílias Sampaio e Ribeiro Dantas. Essas vias oportunizaram o acesso até o município que teve sua primeira linha de ônibus entre Cabo Frio e Armação dos Búzios no ano de 1951 (Xavier, 2006).

Influenciando a construção da primeira residência de veraneio em Armação dos Búzios, o proprietário, José Bento Ribeiro Dantas, hospedava muitas pessoas, inclusive, estrangeiros, que projetavam a imagem daquela aldeia de pescadores. A primeira casa de estrangeiro pertenceu a *Andrew Mouravieff*, que hospedou em 1964, a atriz francesa Brigitte Bardot, no auge do estrelato (Lartigue, 1994). *Brigitte Bardot* projetou Armação dos Búzios interna e externamente, no ano de 1964, época em que se instalou a ditadura militar no Brasil.

Foi na década 1970 que se incorporou e propagou o “estilo Búzios” impresso nas construções, remetendo à reprodução da arquitetura vernacular da casa dos pescadores, tendo

sido incorporado pela Lei de Zoneamento e Parcelamento de Cabo Frio, em 1979 (Martinho & Lartigue, 1980?). O “estilo Búzios” na interpretação de Xavier (2006, p. 141) é equivalente “à afirmação de uma tipologia arquitetônica que se tornou uma espécie de *arquitetura ‘cultural’*” com finalidade de reafirmar a imagem que em Armação dos Búzios o rústico convive com o moderno.

A matriz econômica sinalizava mudanças desde a década de 1950, quando começaram os primeiros movimentos para a produção e consumo do território pelo turismo (Paiva, 2004).

A nova matriz econômica atraiu a atenção dos pescadores que viviam da pesca artesanal que migraram, aos poucos, para atividades relacionadas ao turismo. Houve diversificação das atividades econômicas por meio do fortalecimento do comércio e da disponibilização de serviços de hospedagem, alimentação e entretenimento. O crescimento populacional oriundo da migração de pessoas nacional e internacional ocasionou o deslocamento da população nativa, que antes vivia próxima ao mar e que após ser seduzida ou mesmo pressionada pela especulação imobiliária, vendeu seus terrenos e passou a se concentrar e a conformar os bairros periféricos localizados na parte continental de Armação dos Búzios.

A década de 1970 representa um marco para Armação dos Búzios e para Paraty, pois ambos receberam influência direta de obras de infraestrutura de acesso, construídas ainda no período da ditadura militar. Essas obras tinham como premissa de suas ações a integração nacional. Armação dos Búzios foi impactada pela construção da Ponte Costa e Silva ou apenas Ponte Rio-Niterói, construída em 1974, que facilitou o acesso da elite carioca à península que fora projetada pela estada de *Brigitte Bardot*, enquanto Paraty recebeu os fluxos estimulados pela integração que a BR 101 promoveu, como referido anteriormente.

Em Paraty, os anos 50 e 60 do século XX foram de leve retomada da dinâmica econômica, em virtude da abertura da estrada estadual RJ – 165, mais conhecida como Paraty-Cunha, que incrementou o fluxo de pessoas e as atividades econômicas.

É nesse período que Paraty tem reafirmada sua importância histórica no âmbito federal, em várias etapas, dentre elas o tombamento federal de vários bens materiais, como será apresentado a seguir. Não só o patrimônio cultural foi protegido, mas o natural com a implantação do Parque Nacional da Serra da Bocaina e de outras unidades de conservação (Prefeitura, 2003), dando suporte à conservação dos bens patrimoniais que compõem os atrativos turísticos atuais.

Na década de 1970, foi construída a principal via de acesso a Paraty, a rodovia federal Rio-Santos ou BR 101, construída em 1973. A BR 101 proporcionou o aumento do fluxo de

deslocamentos no litoral que fora contemplado no projeto Turis (não implantado). Paraty passou, então, a conectar-se com as principais capitais do país, Rio de Janeiro e São Paulo, por via rodoviária, rompendo o isolamento de décadas.

Ainda nos anos 70 do século XX, o turismo é impulsionado e como observa Mello (2009) tem início o ciclo do turismo, como referido anteriormente. O turismo na região está voltado para o turista com alto poder aquisitivo, com projetos de condomínios fechados, muitas vezes com o uso particular das praias, instalação de *resorts* e marinas. Em Paraty, é conhecido o condomínio Laranjeiras, que mantém não só uma marina particular, mas também campo de golfe, marina, clubes e heliponto.

Os primeiros visitantes que chegaram a Paraty nas décadas de 1960 e 1970 eram jovens, estudantes em sua maior parte, conhecidos como mochileiros (*backpackers*) que se utilizavam de acampamento ou pernoitavam nas casas dos pescadores (Silva, 2008).

Ao longo século XX, sobretudo após os anos 70, a oferta de serviços de acomodação e alimentação aumentaram gradativamente, assim como a organização dos serviços de receptivo, proporcionando aos visitantes melhores condições para permanecer no território e fruí-lo.

Nesse contexto, a atividade turística encontra um conjunto de razões para se desenvolver, uma vez que o patrimônio natural e cultural constituem-se os atrativos turísticos capazes de provocar o fluxo de visitantes.

A atratividade turística de Armação dos Búzios e de Paraty está diretamente relacionada às características, especialmente ligadas ao sol e à praia, configurando um conjunto paisagístico singular. Em Paraty, o turismo cultural, seja por meio do patrimônio material ou imaterial, confere diferencial capaz de atrair visitantes nacionais e internacionais.

6.4. O Turismo em Armação dos Búzios e Paraty

6.4.1. As Atrações Turísticas nos Destinos Estudados

Para Gunn (2002) atrações turísticas são locais planejados, preparados e gerenciados com a finalidade de atender ao interesse do visitante e proporcionar atividades e prazer. Ainda que um mesmo destino possua uma variedade de recursos que podem ser atrações, se eles não estão prontos para receber o visitante, não são atrações.

Em termos de planejamento, é possível trabalharmos com algumas classificações das atrações. Elas podem considerar as características da gestão e categorizar as atrações em agências de governo, organizações não governamentais e empresas comerciais, entretanto esse modelo deve estar de acordo com a realidade de cada local. Outra possibilidade é a de se classificar pelos recursos, naturais ou culturais; e pela duração do tempo de viagem, se curto ou longo (Gunn, 2002).

Sunyer, Jiménez, Hernández & Olivares (2005, p. 65) classificam os recursos em básicos, “àqueles que têm capacidade própria de atrair visitantes e, portanto, não apresentam problemas de localização”¹²⁴; e em complementares, aqueles que “na maioria das vezes não possuem um atrativo claro e, em consequência são mais difíceis de identificar”¹²⁵¹²⁶.

Em sua obra *Tourism Planning: and Integrated and Sustainable Development Approach*, Inskip (1991) classifica as atrações turísticas em: natural, as que são baseadas na características do ambiente natural; cultural as que são atividades culturais do homem como costumes e hábitos de vida; e tipos especiais de atrações que são artificialmente criadas.

Considerando as possibilidades de categorização das atrações para fins de planejamento turístico, apresentaremos os recursos e as atrações turísticas de Armação dos Búzios e Paraty, com base em Inskip (1991), classificando-as em natural, cultural e artificialmente criadas com o objetivo de atrair visitantes e, muitas vezes, amenizar a sazonalidade que incide sobre os destinos turísticos.

Os recursos turísticos naturalmente atrativos

Dentre as características naturais que realçam o interesse turístico por Armação dos Búzios, destacamos o fenômeno da ressurgência¹²⁷ que interage com outros elementos naturais, imprimindo particularidades aos atributos naturais. A ressurgência ocorre pela interação dos fatores das flutuações climáticas no Quaternário, aliado aos fatores geomorfológicos e o microclima local com predominância de ventos NE, resultando no afloramento de águas

¹²⁴ Tradução livre do original do espanhol.

¹²⁵ *ibidem*

¹²⁶ Tradução livre do original do espanhol.

¹²⁷ O fenômeno da ressurgência é caracterizado pelo afloramento de águas profundas, frias e ricas em nutrientes em determinadas regiões dos oceanos. Nessas condições, a produtividade primária é bastante elevada e, em consequência, toda a cadeia alimentar é beneficiada, o que torna tais regiões importantes para a pesca (Silva; Dourado & Candella, 2006).

oceânicas frias, ressurgência intermitente com diminuição das precipitações, ocasionando uma anomalia climática (Coe & Carvalho, 2010).

A condição climática mais seca da região de Cabo Frio confere uma particularidade à cobertura vegetal, diferenciando suas formações vegetais da exuberância das Florestas de Encosta que são comuns tanto no Estado do Rio de Janeiro, como em Paraty. Esta vegetação diferenciada “foi considerada por alguns autores como um ‘enclave’ fitogeográfico, com fisionomias de ‘caatingas’, rodeada por grandes contínuos de mata Atlântica” (Coe & Carvalho, 2010, p. 4).

O clima propicia uma insolação bastante alta e corresponde a 2.507 horas/ano, com máximo de 210 horas/mês, durante o verão (Inea, 2013). As temperaturas médias de 25° C no verão decrescem para 20,9° C no inverno e 22,6° C e 23°C no outono e na primavera, respectivamente (Barbière, 1997). A precipitação pluviométrica é de 800mm/ano (Inea, 2013), fortalecendo a imagem de destino de sol e praia.

O relevo de Armação dos Búzios apresenta formações de colinas, morros, tabuleiros e planícies com distintas formações geológicas e com diferentes tipos de solos que proporcionam a ocorrência de espécies vegetais, algumas endêmicas. A vegetação arbórea, presente nas colinas e nos e tabuleiros costeiros, pode ser classificada como Floresta Estacional Semidecidual¹²⁸ das Terras Baixas (Veloso; Rangel Filho & Lima, 1991), com sub-bosque composto por poucas espécies, sendo comum a ocorrência de bromélias (Dantas; Lima & Bohrer, 2009). A vegetação, savana-estépica florestada¹²⁹ (Veloso; Rangel Filho & Lima, 1991), presente nos morros costeiros, está distribuída de maneira descontínua na Serra das Emerenças, na Ponta do Pai Vitorio e na parte leste do município (Dantas; Lima & Bohrer, 2009). Também há ocorrência de sub-bosque e poucas herbáceas como as bromélias. As planícies de sedimentos litorâneos apresenta vegetação típica de restinga, enquanto nas planícies de sedimentos aluviais a vegetação é constituída por mata periodicamente inundada (Araujo 2000).

A vegetação arbustiva (Figuras 21 e 22) que é encontrada nos morros costeiros e nas planícies, sedimentos litorâneos, é fechada e densa com ocorrência de trepadeira que ao se entrelaçar nos arbustos confere aparência mais compacta. A vegetação com arbustos é herbácea e predominam gramíneas e bromélias na linha acima das marés altas.

¹²⁸ Para conhecer a vegetação em pormenores, ver Veloso, H. P.; Rangel Filho, A. L. R. & Lima, J. C. A. (1991). *Classificação da vegetação brasileira, adaptada a um sistema universal*. IBGE, Rio de Janeiro



Figura 21- Vegetação no entorno da Praia Brava.
Fonte: Arquivo pessoal, 2013.



Figura 22 - Vegetação no saco da Praia do Forno.
Fonte: Arquivo pessoal, 2013.

A descrição da vegetação remete às características consideradas um enclave de caatinga, quando há o predomínio de Mata Atlântica, com a ocorrência acentuada de espécies endêmicas ameaçadas de extinção (FEEMA, 1988).

Dada sua importância e peculiaridade faunística¹³⁰ e florística, por haver na restinga maior riqueza de diversidade do que em outras no Estado do Rio de Janeiro, “A região de Cabo Frio e de Armação dos Búzios integram um dos 12 Centros de Diversidade Vegetal (CDV's) do Brasil, oficialmente reconhecidos pela WWF/IUCN” (Prefeitura, 2004, p. 50).

O município possui uma APA municipal denominada APA da Azedinha/Azedinha e APA do Pau-Brasil, estadual. Além da Reserva Ecológica de Tauá que engloba parte no município. De acordo com as características geológicas e a vegetação característica da região, aproximadamente, 50% de sua área seria classificada como área de proteção permanente (APP). Entretanto, a legislação não tem sido aplicada e as APP's estão comprometidas.

O Plano Diretor Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Armação dos Búzios recomenda que sejam protegidas: as áreas de vegetação de restinga nas dunas de Tucuns e de estepe arbórea; os mangues de Pedra (Figura 23) da Praia da Gorda e de Manguinhos; a Ponta do Pai Vitório e adjacências; Ponta da Lagoinha e adjacências; a área da Praia da Tartaruga; os Costões rochosos; a Ilha Feia; os Brejos e lagoas municipais; e os bancos de corais.

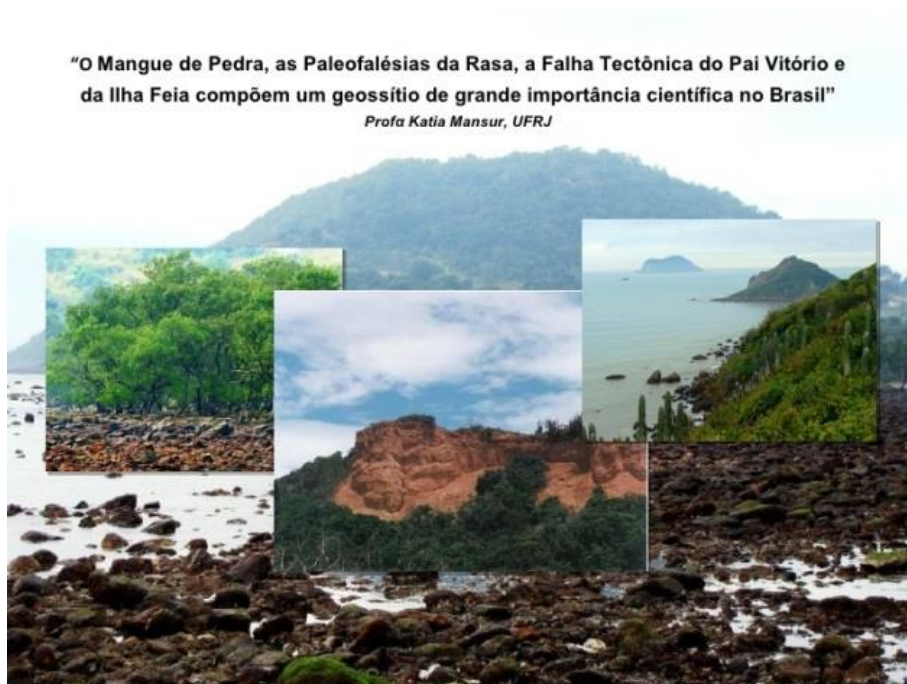


Figura 23 - Mangue de Pedra.

Fonte: Mangue de pedra de Búzios, 2014.

Há dois sítios naturais com tombamento provisório datado de 17 de outubro de 2010, pelo Instituto Nacional do Patrimônio Cultural (Inepac). A área 1 abarca um território de 7,4

¹³⁰ A fauna presente no município é composta por mamíferos de pequeno porte, roedores, répteis, insetos, aves, crustáceos, lagostas, camarões, caranguejos, moluscos, polvos e lulas, e peixes, garoupa, anchova, xerelete, tainha e corvina, de valor comercial, cujas populações têm apresentado sensível redução.

hectares, incluindo o final da praia do Canto, a enseada da Tartaruga, a praia dos amores, a ponta da Cruz, a praia das Virgens e os costões. Enquanto a área 2, contempla 52,2 hectares desde Joao Fernandes, incluindo a Ilha do Boi, todo o promontório do Cabo de Búzios, a Ponta do Boqueirão, a Ponta criminosa, a praia Brava, a Ponta do Olho de Boi, Ponta Grossa, o saco do Forninho, a praia do Forno, da Foca e a Ponta da Lagoinha, mais os costões rochosos e as praias que estiverem a eles entreamadas (Inepac, 2014).

No que diz respeito aos corais, podemos afirmar que há uma relação paradoxal entre o que recomenda o plano diretor municipal e as autorizações para atracagem dos navios de cruzeiros. O argumento utilizado no plano, visando à proteção desse ecossistema marinho, foi o apontamento de evidências de que a atividade turística, sobretudo relacionada à temporada de cruzeiros marítimos, está contribuindo para a degradação dos corais. Pois os navios de cruzeiros atracam em área muito próxima à costa, em área de pouca profundidade, mantém sua hélice ligada, ocasionando o revolvimento do fundo do mar (Prefeitura, 2004), bem como a morte dos corais nas praias da Armação e do Canto (Prefeitura, 2004, p. 45), onde geralmente, essas embarcações atracam.

Ao contrário de Armação dos Búzios, em Paraty o clima é tropical muito úmido e quente. O índice pluviométrico médio anual é de 1.319mm sendo a média mensal nos meses de verão de 200mm. É uma média considerada baixa se comparado a outras cidades da região devido à localização geográfica na porção oeste da Baía da Ilha Grande, ficando protegida de sistemas frontais por ventos SW e SE (Prefeitura, 2003).

As temperaturas médias mensais no verão são de 25 e 26°C, sendo as médias máximas entre 28 e 30°C. Nos meses de inverno, nomeadamente em junho e julho, as temperaturas médias ficam em torno de 18 a 20°C. Paraty tem entre 1500 e 1800 horas de insolação por ano (Prefeitura, 2003).

O relevo de Paraty é predominantemente montanhoso, uma vez que a área do município localiza-se na escarpa da serra do mar, denominada Serra dos Três Picos, Serra da Barra Grande, Serra de São Roque e Serra de Paraty. As altitudes são superiores a 1500 m e o Pico da Macela tem altitude máxima de 1850m. A formação rochosa é composta de rochas graníticas e gnáissicas (Prefeitura, 2003).

O relevo assim como a vegetação confere um recorte territorial e geográfico de significativa beleza cênica, sendo atrativo para o turismo. Destacamos o Saco do Mamanguá (Figura 24), que nos remete à formação de um fiorde, dotado de extrema beleza, sendo sua paisagem ideal para fins cinematográficos como, por exemplo, o filme “Crepúsculo”.



Figura 24 - Saco do Mamanguá em Paraty.
Fonte: Eco Turismo Paraty, 2014.

A fauna é característica da Mata Atlântica, com ocorrência de mamíferos, aves, répteis, anfíbios e insetos. No ambiente marinho os destaques são para as espécies com valor comercial como cação, garoupa, espada, sardinha, corvina, marimba, pirajica, sororoca, tainha, robalo e crustáceos como o camarão além de moluscos, mexilhão e lula (Prefeitura, 2003).

Os recursos hídricos de Paraty estão inseridos na bacia hidrográfica de Ilha Grande que tem 1.740 Km² em território fluminense; rios e córregos, com nascentes preservadas devido à conservação e proteção da Mata Atlântica, fato que contribui para a atratividade turística de suas quedas d' água e cachoeiras.

A Baía de Paraty (Figura 25) localiza-se dentro da baía da Ilha Grande e possui extensão de 33 Km². Suas águas são calmas e proporcionam boas condições para navegação.



Figura 25 - Vista panorâmica da Baía de Paraty.
Fonte: Arquivo pessoal, 2013.

A vegetação de Paraty é característica do bioma Mata Atlântica, sendo o maior segmento remanescente contínuo do país. A vegetação predominante é de ombrófila densa e nas terras baixas, montana e submontana. A altura média das espécies clímax ocorre acima dos 30 m. Além desta vegetação, apresenta ainda formação de influência marinha como a restinga e mangue, branco, vermelho, preto e siriúba, encontrados em regiões baixas e junto ao mar (Ibama, 1998).

As áreas naturais continentais e marítimas estão protegidas por meio de sete unidades de conservação (UC). Sendo três federais, área de proteção ambiental (APA) do Cairuçu, Parque Nacional da Serra da Bocaina e Estação Ecológica de Tamoios; duas estaduais, o Parque Estadual de Lazer de Paraty-Mirim e a Reserva Ecológica da Juatinga; e duas municipais, a APA da Baía de Paraty e a APA municipal da praia de São Gonçalo e São Gonçalinho (Benchimol, 2007). Ressaltamos que maioria das UC's foi criada nos anos 1970 e 1980, momento em que os conflitos pela posse das terras entre comunidades caiçaras, quilombolas, indígenas e empresas nacionais e estrangeiras se acirraram.

As APP's compreendem aproximadamente 41% da área total do município e engloba os topos de montanhas e de morros, margens de rios, área com inclinação de 45°, mangue, restinga, costão rochoso, brejo e áreas situadas em altitude superior a 1800m. Destacamos que 82% da área do município estão localizadas em unidades de conservação (Prefeitura, 2010b).

As unidades de conservação no Brasil foram criadas nas décadas de 1970 e 1980, em resposta às pressões internacionais resultantes do discurso em defesa da proteção do ambiente natural que voltou as atenções para patrimônio natural brasileiro. Fator que além do isolamento pela falta de acesso, contribuiu para a composição da paisagem, preservando-a para as gerações futuras e protegendo “um patrimônio, na acepção de monumento natural, pela sua importância enquanto legado, enquanto suporte de investigação e enquanto parte integrante da expressão cultural das comunidades e sociedades que com ela interagem”. (Santos, Cravidão & Cunha, 2010, p.7).

Neste sentido, as características naturais do território constituem o patrimônio turístico natural de Armação dos Búzios (Figuras 26, 27 e 28) e de Paraty que é composto pelas praias, ilhas, cachoeiras, o vento, o mar proporcionando uma oferta turística com base nos segmentos de turismo de aventura, náutico, ecoturismo, geoturismo e turismo científico, com uma gama diversificada de atividades, como caminhada, observação de pássaros, voo livre, mergulho, *windsurfe*, *surf*, esportes náuticos, pesca esportiva e atividades cinematográficas, dentre outras.



Figura 26 - Prática de *stand up paddle*.
Fonte: Arquivo pessoal, 2013.



Figura 27 - Passeio de Escuna.
Fonte: Arquivo pessoal, 2013.



Figura 28 - Praia da Ferradura.
Fonte: Foto: Sergio Quissak / CcomBúzios / Divulgação, 2014¹³¹

¹³¹ Acedido em 20 de Maio de 2014 em [http://mapadecultura.rj.gov.br/municipio/armacao-dos-buzios/page/2/#prettyPhoto\[pp_gal\]/13/](http://mapadecultura.rj.gov.br/municipio/armacao-dos-buzios/page/2/#prettyPhoto[pp_gal]/13/)

O patrimônio turístico natural de ambos os destinos proporciona a criação de roteiros marítimos comercializados pelas agências de receptivo local que oferecem passeios de barco pelas praias e ilhas com paradas em locais para mergulho. Também há roteiros de caminhada em que a natureza e a paisagem são sempre o cenário que envolve os visitantes (Figura 29, 30 e 31).



Figura 29 - Vista da Praia do Meio – Vila da Trindade, Paraty.
Fonte: Arquivo pessoal, 2013.



Figura 30 - Paisagem – Paraty.
Fonte: Arquivo pessoal, 2013.



Figura 31- Cachoeira da Penha.
Fonte: Arquivo pessoal, 2013.

As atrações naturais de Armação dos Búzios são fundamentais e se refletem nas motivações do turista estrangeiro, sinalizando para o turismo de sol e a praia como relevantes na escolha dos destinos, como já referido. Entretanto a oferta turística local agrega outras atrações como o patrimônio material e imaterial.

O patrimônio cultural

As atrações culturais são aquelas baseadas nas atividades do homem, com seu patrimônio constituído por sítios, arqueológicos, históricos e culturais, padrões culturais, tradições e estilo de vida, artes e artesanato, construções históricas, museus, festivais culturais, e a hospitalidade dos residentes (Inskeep, 1991), constituindo e integrando as motivações culturais dos turistas levando-o ao deslocamento a determinado destino.

É importante destacarmos que Armação dos Búzios e Paraty possuem relações distintas com o segmento do turismo cultural, bem como com a valorização dos recursos culturais para o turismo. Enquanto Paraty valoriza e integra seu patrimônio material e

imaterial no âmbito do interesse turístico, Armação dos Búzios parece até o momento, não ter despertado para a valorização da cultura e dos recursos culturais locais para fins turísticos.

Nesse sentido, ao buscarmos referências culturais disponibilizadas aos visitantes nos territórios dos destinos estudados, encontramos maior diversidade em Paraty, para a qual contribui a presença dos moradores locais, caiçaras, quilombolas, indígenas com suas tradições religiosas, gastronômica e de pesca artesanal, aliada ao patrimônio construído, conseguindo assim estabelecer uma dinâmica identitária e cultural própria.

Em Armação dos Búzios é mais complexo notar a dinâmica encontrada em Paraty, tendo em vista que os moradores locais originários dos pescadores se distanciaram da sua cultura e do saber fazer, incorporando-se, ao longo do tempo, ao turismo, que ofertava postos de trabalho melhor remunerado com características distintas das atividades pesqueiras.

A chegada de moradores de outras regiões do país e, sobretudo, a proximidade com o Rio de Janeiro, que dita padrões e tendências comportamentais em âmbito nacional, constituem-se em fatores marcantes no componente cultural, pois, ao encontrarem um território do qual se apropriaram, estabeleceram suas relações simbólicas.

Nesse sentido, o patrimônio turístico cultural em Armação dos Búzios contempla a igreja de Sant'Ana (Figura 32), o casario colonial e a feira de artesanato. Chamamos atenção para o fato que Armação dos Búzios possui sua imagem turística vinculada a uma aldeia de pescadores representada pela arquitetura vernacular (Figura 33) e materializada nas estatuas do pescadores (Figura 34) romantizada pela presença de Brigitte Bardot e seu namorado, Bob Zagoury o que influenciou as ações de vinculação da imagem de Armação dos Búzios ao glamour e à simplicidade durante a estada do casal na então aldeia de pescadores.

As manifestações culturais imateriais locais relacionam-se à religiosidade, sendo importantes a festa de Sant'Ana e a festa quilombola. Enquanto, o festival gastronômico e o festival de cinema como principais eventos culturais.



Figura 32 - Igreja de Sant'Ana.
Fonte: Arquivo pessoal, 2013.



Figura 33 - Arquitetura típica de Armação dos Búzios.
Fonte: Arquivo pessoal, 2013.



Figura 34 - Estátua dos tres pescadores, paraia da Armação.
Fonte: Arquivo pessoal, 2013.

A imagem de Armação dos Búzios, contudo, vincula-se mais forte e simbolicamente à visita de *Brigitte Bardot* a qual foi dedicada uma estátua e a denominação “Orla *Bardot*” à área onde há concentração de bares, restaurantes e meios de hospedagem; além de construções antigas, que originaram o estilo Búzios. A península é considerada um local de glamour e visitado pela elite carioca e por artistas, que têm a sua disposição bares, restaurantes, lojas de grife e locais de entretenimento noturno, e onde muitos possuem residências de uso ocasional.

Se o “estilo Búzios” remete à aldeia dos pescadores, nos parece paradoxal que a dinâmica turística instalada em Armação dos Búzios e a maneira como se apropriou do território, tenha contribuído para o enfraquecimento ou quase desaparecimento de atividades artesanais como a pesca e atividades derivadas, como a salga de peixes e a manutenção e fabrico de redes, remos, e mesmo de pequenas embarcações (Paiva, 2004).

O “estilo Búzios”, criado a partir da arquitetura vernacular, ainda que tenha contribuído para o ordenamento do território, no sentido do uso e ocupação, deu origem a interesses outros, que não o de preservar a identidade e a memória vinculada ao modo de vida do pescador, mas de atender ao “aspecto rústico e ao mesmo tempo de aparência moderna, em sintonia com os desejos dos que vinham de fora” (Xavier, 2006, p. 141).

O “estilo Búzios”, referenciado na literatura, compreende o estilo das construções impresso por meio da adoção de posturas incorporadas pelo código de obras como já

mencionado. Entretanto, para um dos entrevistados na investigação de campo realizada (Armando), Búzios era um estilo de vida. Um local rústico, sem água tratada, sem infraestrutura, onde era difícil chegar, e por isso, “era tranquilo, em uma época em que havia repressão e ali havia, pelo seu isolamento, liberdade sexual, artística e de consumo de substâncias proibidas. Búzios essa, que não existe em nenhum lugar atual, a não ser na memória de quem a vivenciou” (E 01).

Diferentemente de Armação dos Búzios, Paraty tem um apelo histórico cultural concretizado no conjunto arquitetônico colonial do centro histórico, do caminho do ouro (Figura 35) e do patrimônio imaterial presente nas manifestações culturais locais como a festa do Divino Espírito Santo, considerada patrimônio imaterial pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); a festa de Santa Rita, de Nossa Senhora dos Remédios de São Benedito e Nossa Senhora do Rosário; além da Festa Literária Internacional de Paraty (FLIP) e de outros eventos de cunho cultural como o Festival da Cachaça, Cultural e Sabores¹³².

Os bens culturais materiais protegidos pelo IPHAN compreendem: o conjunto arquitetônico e paisagístico da cidade de Paraty e especialmente o prédio da Santa Casa; o Forte Defensor Perpétuo, a Igreja de Nossa Senhora das Dores, a igreja de Nossa Senhora do Rosário e São Benedito (Figura 36), a igreja de Santa Rita, a igreja Matriz de Nossa Senhora dos Remédios; o Conjunto Arquitetônico e Paisagístico do Município de Paraty (Figura 36). Não apenas os bens patrimoniais culturais são protegidos pelo IPHAN, mas toda a área que compreende o município de Paraty, abarcando também o patrimônio natural (Figura 37).

Na visão de Lúcio Costa¹³³, citado por Barbosa (2012, p.4) “*Paraty* é a cidade onde os caminhos do mar e os caminhos da terra se encontram, ou melhor, se entrosam” referindo-se aos fatores da natureza e a interação da ação humana. Remetendo a uma estrita relação entre o mar, o patrimônio construído e a Mata Atlântica refletindo-se na constituição da paisagem local.

Essa paisagem contribuiu para a candidatura à classificação de patrimônio a ser conferida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), candidatura essa submetida em 2013 e que se encontra sob avaliação.

¹³² Para conhecer o calendário de eventos de Paraty ver <http://www.paraty.com.br/calendario.asp>

¹³³ Pioneiro da arquitetura modernista no Brasil, responsável pelo Projeto do Plano Piloto de Brasília. Colaborador do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).



Figura 35 - Caminho do Ouro.
Fonte Arquivo pessoal, 2013.



Figura 36 - Casario no centro Histórico e Igreja de Nossa Senhora do Rosário de São Benedito ao fundo.
Fonte Arquivo pessoal, 2013.



Figura 37 - Paisagem integrando a Baía de Paraty, a cidade e a Mata Atlântica.
Fonte Arquivo pessoal, 2013.

Ressaltamos que o centro histórico de Paraty, principal atrativo turístico cultural, passou a ser dominado e apropriado pelo turismo por meio da dotação daquele território de hotéis cujos proprietários são de outros estados ou mesmo países, e essa lógica se repete com os restaurantes e comércio em geral.

A apropriação pela população local “relacionado ao valor de uso” ocorre em determinados momentos com as manifestações simbólicas, como a festa do Divino, a festa de Nossa Senhora dos Remédios e a Festa de Nossa Senhora do Rosário. Pois as correntes que impedem o acesso de veículo ao interior do centro histórico de Paraty, delimitam também o território turistificado.

Em Armação dos Búzios, especialmente, as praias dos Ossos, da Armação e do Canto conviveram e convivem com a dominação do capital e a apropriação muito restrita de uma colônia de pescadores que já não vivem da pesca, mas mantêm sua sede na Rua das Pedras.

Em concordância com Haesbaert (2004), enfatizamos que os múltiplos agentes presentes em um território e imersos nas relações de “dominação político-econômica mais ‘concreta’ e ‘funcional’ à apropriação mais subjetiva e/ou ‘cultural-simbólica’” (Haesbaert, 2004, p. 96), quando puderem exercer o poder fá-lo-ão por de meio de três componentes: a

força, que recorre à ameaça levando ao temor; a influência que se utiliza da persuasão, podendo fazer uso de propaganda e organização, com o intuito gerar convicção em torno da causa defendida; e a autoridade que é exercida por meio da reputação, com o intuito de produzir confiança, tendo em vista a finalidade de promover a ação ou inação de outros atores. No entanto, para ser duradouro deverá ser legitimado por todos os atores possíveis (Vallés, 2008).

6.4.2. As Facilidades, Serviços Turísticos e Outras Infraestruturas

Um destino turístico necessita mais que atrações, pois se por um lado é capaz de atrair determinado fluxo de visitantes, por outro deve ser capaz de acolhê-lo, alimentá-lo e entretê-lo, sendo necessário e fundamental para o sucesso do turismo, a oferta de facilidades e serviços (Goeldner & Ritchie, 2002; Inskip, 1991).

Os recursos territoriais, matéria prima da atividade turística, configuram, juntamente com a oferta de alojamento, a oferta turística complementar, os serviços gerais e infraestruturas, a formação de pessoal e outras tipologias edificadas, o produto turístico (Sunyer et al, 2005).

Assim, o produto turístico se constitui em um “conjunto de bens e serviços produzidos em diversas unidades econômicas que sofre uma agregação no mercado ao serem postos em destaque os atrativos turísticos” (Beni, 2001. p.172). Para a OMT (2001, p. 293):

O produto turístico é um compêndio indissolúvel de bens e serviços no qual interatuam elementos materiais (instalações e equipamentos, etc) com pessoas (empregados ou prestadores de serviços como o próprio cliente) onde fatores como a localização, imagem, etc., têm um papel, em alguns casos, determinantes na sua escolha. Efetivamente, na maior parte das ocasiões, o produto turístico não está exclusivamente configurado pelo estabelecimento onde se presta o serviço, se não no entorno que forma parte do próprio produto que, normalmente, reúne vários recursos turísticos¹³⁴.

Por fim, podemos definir o produto turístico como o “conjunto de bens e serviços que são utilizados para o consumo turístico por grupos determinados de consumidores” (OMT, 2001, p. 308).

¹³⁴ Livre tradução do original em espanhol.

O produto turístico é constituído por um “conjunto de subprodutos como transporte, hotelaria, restaurantes, diversões souvenirs, seguro, etc.” (Beni, 1998, p. 178), além de agências de viagens e turismo, informações turísticas, serviços de compras, câmbio, facilidades médicas, segurança pública, serviços de correio, transporte e outras infraestruturas como telecomunicações, eletricidade e saneamento básico (Inskeep, 1991).

Ressaltamos que para além do fato das facilidades e serviços turísticos atenderem às necessidades dos visitantes e proporcionarem melhor acolhida, é por meio dessa oferta que os visitantes avaliam as condições gerais do destino, indicando ao poder público as deficiências existentes e sobre as quais poderá atuar.

Dessa forma, a oferta turística de Armação dos Búzios e Paraty vai além das atrações naturais e culturais, apresentando as facilidades e serviços capazes de atender aos visitantes desde seu deslocamento até o destino a ser visitado, bem como suas necessidades de acomodação, alimentação e entretenimento de maneira saudável e segura.

Os serviços de acomodação, em Armação dos Búzios (Gráfico 7) são caracterizados por oferta considerada de boa qualidade (Setur, 2010) e constituída por pousadas e hotéis de luxo, em bom estado de conservação e com disponibilidade de acesso à internet. Os *campings* não oferecem boa estrutura e encontram-se distante do centro. Em Paraty, a oferta hoteleira (Gráfico 8) inclui pousadas de charme¹³⁵, hotéis, campings e albergues onde menos de 50% dos meios de hospedagem disponibilizam o acesso à internet nas UHs, comprometendo a qualidade do serviço prestado.

Embora, os dados reais sobre a oferta de hospedagem sejam fundamentais para o planejamento do setor, ressaltamos que não há dados confiáveis acerca dos meios de hospedagens existentes nos destinos estudados, havendo discrepância entre as informações utilizadas pelos organismos oficiais, estaduais e municipais.

No sistema de cadastro de pessoas físicas e jurídicas (Cadastur) do Ministério do Turismo, que tem parceria com os órgãos oficiais de turismo das unidades federativas mais o Distrito Federal, estão registrados 96 meios de hospedagem, somando 3.276 unidades habitacionais/quartos, totalizando 7.608 leitos/camas, em Armação dos Búzios. Enquanto, Paraty tem registrado no Cadastur, 52 meios de hospedagem, 876 unidades

¹³⁵ Fundada em 1992 como entidade privada sem fins lucrativos, seus membros são selecionados anualmente pela variedade de suas características e personalidades independentes, segundo rígidos critérios quanto ao conforto, qualidade de serviços e responsabilidade socioambiental, sempre de forma economicamente viável e sustentável. É uma proposta condizente com produtos referidos de forma variada como "*luxury*", "*thematic hotels*", "*wellness*", "*boutique hotels*" ou ainda que pratiquem uma hotelaria que alia os princípios de "*fair trade*", "*slow food*" e do trade internacional (ética e responsabilidade social). <http://www.roteirosdecharme.com.br/quem-somos.php>

habitacionais/quartos e 2.150 leitos/camas (Setur, 2010). Em 2000, Armação dos Búzios possuía 172 Meios de hospedagens (Sepdet, 2001b).

Indicamos que em consulta ao *site* de reservas *Booking*, verificamos que estão listados 350 meios de hospedagem para Armação dos Búzios. Registramos ainda a existência de um camping e vários albergues, além de *guest houses*, *flats* e *apart hotel*. Entretanto, os dados apresentados no gráfico 7 foram utilizados no documento oficial do Polo Litoral no Prodetur/RJ.

Em uma iniciativa da Secretaria Municipal de Turismo de Armação dos Búzios, foram listados 307 meios de hospedagem sem categorizá-los quanto a tipologia.

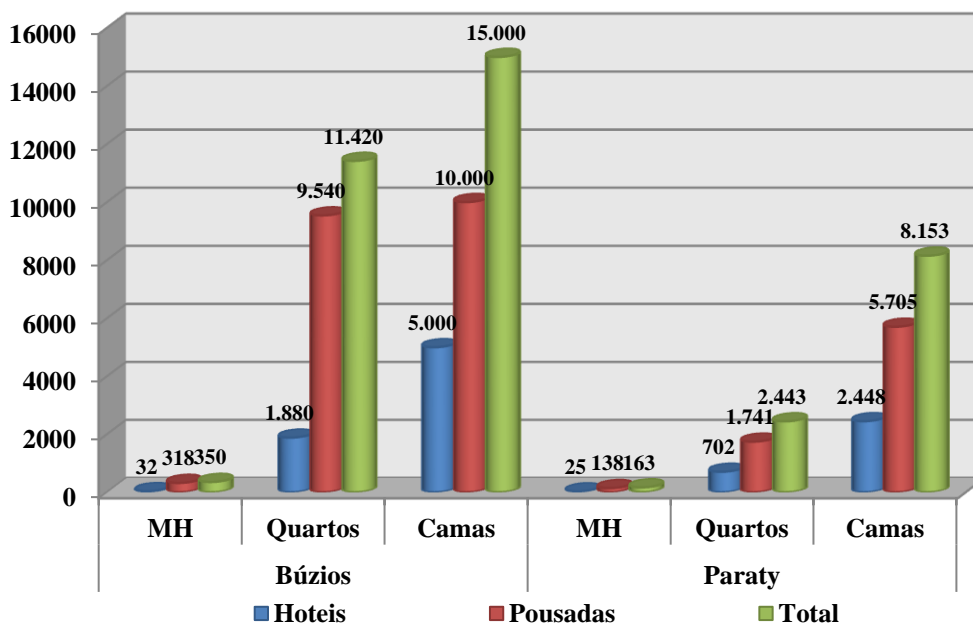
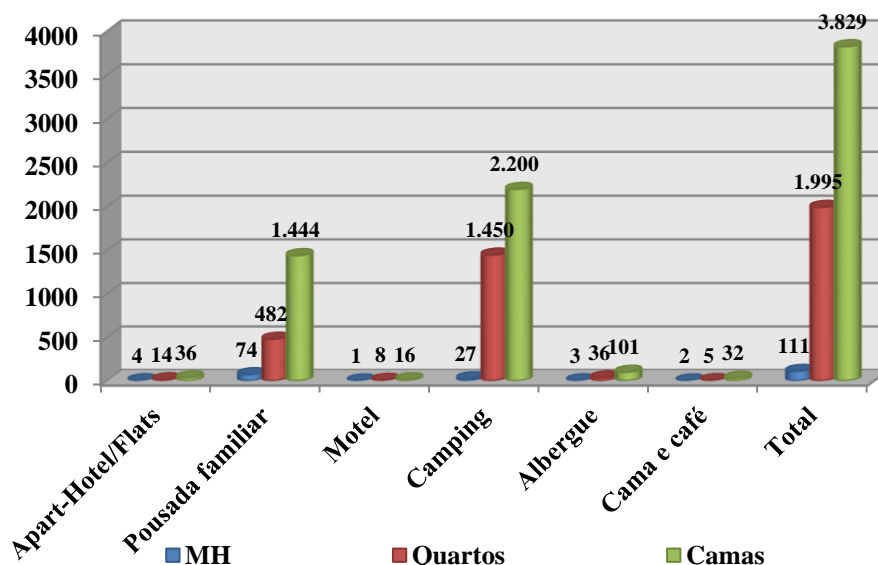


Gráfico 7 - Oferta de meios de hospedagem em Armação dos Búzios e Paraty.
 Fonte: Secretaria Municipal de Turismo e Cultura (2010) citado por Governo (2010)

Para Paraty encontramos também o quantitativo de meios de hospedagem qcomo *apart-hotel/flat*, pousaa familiar, motel, camping, albergue e cama e café (gráfico 8).



Legenda: MH= meio de hospedagem/unidade hoteleira

Gráfico 8 - Outros meios de hospedagem em Paraty.

Fonte: Secretaria Municipal de Turismo e Cultura (2010) citado por Setel (2010)

Reiteramos que a ausência e/ou falta de dados atualizados e cadastrados junto ao Ministério do Turismo, bem como a informalidade no setor são significativos, pois, em ambos os destinos, as informações disponíveis não devem refletir realidade.

Para além, dos meios de hospedagem comercial, merecem destaque as residências turísticas de veraneio e as segundas residências, sobretudo em Armação dos Búzios, lembrando ainda que elas estão diretamente relacionadas à especulação imobiliária e à configuração territorial.

Os dados estatísticos no Brasil utilizam a terminologia “domicílio de uso ocasional”¹³⁶. Assim, consideramos pertinente o seu uso para apresentar alguns dados relativos à existência de residências particulares de uso ocasional em Armação dos Búzios e Paraty, o que permite ter uma referência a respeito do que no turismo se denomina segunda residência¹³⁷.

O gráfico 9 indica que Armação dos Búzios apresenta aproximadamente 38% dos domicílios particulares como de uso ocasional, enquanto em Paraty as residências de uso ocasional representam cerca 19% dos domicílios particulares.

¹³⁶ Domicílio particular permanente que na data de referência servia ocasionalmente de moradia. Ou seja, são aqueles usados para descanso de fins de semana, férias ou outro fim, mesmo que, na data de referência, seus ocupantes ocasionais estivessem presentes (IBGE, 2010, p. 30).

¹³⁷ Residência secundária é “um alojamento turístico particular, utilizado temporariamente, nos momentos de lazer, por pessoas que têm seu domicílio permanente num outro lugar”. Para conhecer mais sobre segunda residência, ver Sabino (2012); Assis, (2003); Tulik (2001).

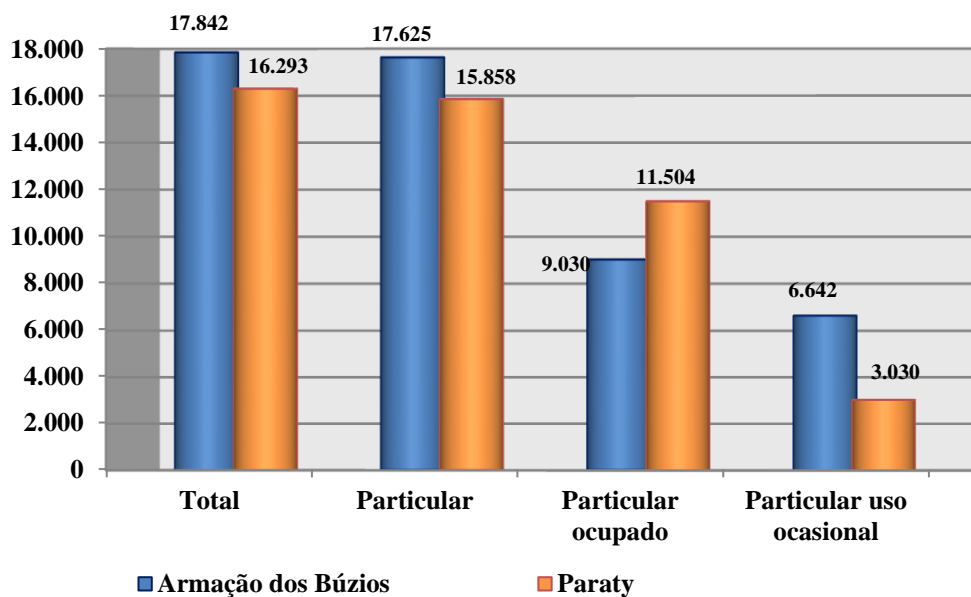


Gráfico 9 - Domicílios de uso particular em Armação dos Búzios e Paraty.
 Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE, 2010.

No Brasil, a segunda residência apareceu no contexto do nacional-desenvolvimentismo, com a implantação da matriz de transportes brasileira, pautada na indústria automobilística, na industrialização do país, no surgimento de uma classe trabalhadora, configurando novos estratos sociais que incorporaram, gradativamente, o turismo e o lazer, dentre seus valores socioculturais, estimulando os deslocamentos com finalidade de descanso nos fins de semana. Essa dinâmica tornou-se muitas vezes predatória e desordenada àquelas regiões próximas e acessíveis a grandes centros urbanos, nomeadamente do centro-sul do país, fazendo com que determinados atributos fossem valorizados como as zonas costeiras e/ou serranas (Becker, 1995).

Como ocorreu, sobretudo, em Armação dos Búzios e também, em Paraty, a partir da década de 1970, as segundas residências ou residências secundárias,

opõem-se à residência principal e sua utilização compreende o uso temporário por períodos que podem ser prolongados ou não. Alguns autores observam que o uso pode ser repetido, mas não consecutivo por período superior a um ano, o que já se estabelece o vínculo territorial. A residência secundária é um alojamento turístico particular, utilizado temporariamente nos momentos de lazer, por pessoas que tem domicílio permanente em outro lugar. (Tulik, 2001, p. 9).

As segundas residências têm sua aquisição realizada por pessoas com rendimento suficiente para manter, além da residência de uso habitual, outra para uso temporário com finalidade de lazer.

Se as segundas residências foram pensadas por gerações passadas dentro de uma mesma família, é de salientar que as gerações mais novas estabelecem relações distintas com as segundas residências, reduzindo a frequência em virtude de outras opções de lazer (Assis, 2003), contribuindo para uma mudança, do que um dia foi um alojamento turístico extra-hoteleiro particular (Cruz, 2007). É cada vez mais comum encontrar nas imobiliárias, imóveis em condomínios fechados para aluguel.

Nesse caso, as residências de uso ocasional concorrem com a oferta de meios de hospedagem e nem sempre seus usuários utilizam os serviços de alimentação, como por exemplo, os restaurantes. Na pesquisa realizada para este estudo, encontramos alguns visitantes que estavam alojados em residências alugadas, que afirmaram não ser comum a utilização de serviços turísticos locais, uma vez que seus objetivos consistiam em desfrutar do sol e praia e da vida noturna. Disseram que não faziam passeios e tampouco frequentavam restaurantes.

Os restaurantes em Armação dos Búzios e Paraty oferecem uma diversidade significativa da cozinha típica local, como também pratos com tendência internacional.

Destacamos que os serviços de alimentação podem representar um meio de divulgação da gastronomia e da valorização da cultura local. Entretanto, nos serviços turísticos, os equipamentos de alimentação, incluindo restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas, apresentam sua funcionalidade ligada ao hábito de alimentar-se.

Nesse contexto, Armação dos Búzios disponibiliza 132 e Paraty 88 estabelecimentos de alimentação. Armação dos Búzios possui uma oferta de padrão internacional com qualidade no atendimento, possivelmente por receberem um fluxo considerável de turistas internacionais. No subpolo Costa Verde, Paraty oferece melhor estrutura para atender aos turistas nacionais e internacionais (Setel, 2010).

Devido à concentração de pessoas na área central e ao estrangulamento das vias que convergem para o centro de Armação dos Búzios, há uma ação para estruturar o local denominado Porto da Barra, no bairro de Manguinhos, com a presença de estabelecimentos que disponibilizam atividades comerciais, como lojas de arte, decoração, esportes, estética, gastronomia e moda, onde são oferecidos produtos diferenciados.

Podemos notar uma concentração significativa dos serviços turísticos, próximo à área central, onde se localizam as agências de receptivo local. Em Paraty, as agências de receptivo

também se concentram nas imediações do centro histórico e na principal via de acesso e no centro histórico. Essa localização ocorre, provavelmente, pela proximidade com o mar, uma vez que um de seus principais produtos é o passeio de barco; e também por ser a área de maior circulação de visitantes.

A concentração dos serviços nas áreas centrais de ambos os destinos é uma forma de facilitar o acesso ao turista, como ocorre com a localização dos centros de informações turísticas que visam comunicar e orientar o visitante em relação aos atrativos que o destino possui bem como melhor fruí-lo durante sua estada.

Armação dos Búzios disponibiliza informações em dois Centros de Atendimento ao Turista, um na entrada da cidade (Figura 38) e o outro na Praça Santos Dumont, localizada na área central da cidade. Além do pessoal que trabalha no atendimento ao visitante, é possível consultar informações por meio de um totem (Figura 39), com o aplicativo *Tour Brasil 360°*, que disponibiliza informações em três idiomas – português, inglês e espanhol - sobre atrativos turísticos, meios de hospedagem e restaurantes, além de imagens em 360°. O aplicativo também pode ser utilizado em telefones móveis desde que possuam a configuração necessária.



Figura 38 - Centro de Atendimento ao Turista na entrada da cidade de Armação dos Búzios.
Fonte: Búzios, RJ, 2014¹³⁸

¹³⁸ Acedido em 24 de Maio de 2014 em http://www.buzios.rj.gov.br/informacoes_turisticas.aspx



Figura 39 – Totem com o aplicativo *Tour Brasil 360°*.
Fonte: RJ Inter TV 2ª Edição

Paraty possui três centros de informações turísticas. Um localizado à entrada da cidade, denominado Portal de Turismo de Paraty, outro no centro histórico onde funciona a Secretaria Municipal de Turismo, e um terceiro em frente à Praça do Chafariz, atualmente fechado para o reforma, mas que terá um desenho inovador (Figura 40) em termos de atendimento e mobilidade, com área de recepção, espaço para reuniões, local para bicicletas, além de banheiros públicos.



Figura 40 - Imagem do projeto do Centro de Informações Turísticas – Praça do Chafariz.
Fonte: Prefeitura de Paraty (2014c).

Apesar dos dois destinos terem relação direta com o mar e possuírem algumas marinas, não há centro de informação turística nos locais de embarque e desembarque marítimo, mesmo com a aproximação da alta temporada de verão e com os investimentos na adequação desse tipo de infraestrutura.

O acesso externo e os deslocamentos internos

O transporte turístico aéreo para o polo litoral é realizado, sobretudo pelos aeroportos Santos Dumont, em deslocamentos nacionais, e o aeroporto Internacional Tom Jobim, para deslocamentos nacionais e internacionais, sendo um dos principais portões de entradas do turismo internacional.

O subpolo Costa do Sol conta ainda com o aeroporto internacional de Cabo Frio. Entretanto, o fluxo turístico para Armação dos Búzios e Paraty depende significativamente de meios de transporte rodoviário, seja por meio de ônibus de linha regular ou automóvel.

Tanto em Armação dos Búzios como em Paraty há deslocamentos internos por meio de embarcações marítimas, para passeios ou mesmo como “aqua táxi”, havendo a necessidade

de intensificar o cuidado com as infraestruturas de apoio ao embarque e desembarque dos meios de transporte marítimo.

Em Armação dos Búzios onde o píer¹³⁹ localizado do centro foi reformado e recebeu um *deck* de madeira, cobertura e iluminação (Prefeitura, 2013). Em Paraty, a Prefeitura a instalou sistema de iluminação no cais de Tarituba e da Praia Grande, além de trocar o madeiramento que compõe o tablado do cais, beneficiando moradores e visitantes da Ilha do Araújo.

Os investimentos não têm contemplado apenas pequenas reformas como as indicadas. Há um esforço significativo por parte do poder público local e da sociedade local, no sentido de prover os municípios de infraestrutura básica.

A infraestrutura básica

A infraestrutura básica é um dos componentes dos serviços e facilidades oferecidos aos visitantes, além de contemplarem diretamente os residentes.

Nesta seção destacamos as informações relevantes para pesquisa que foram avaliadas pelos visitantes como a segurança pública, a limpeza urbana e o serviço de telecomunicações.

Indicamos que a segurança é motivo de preocupação entre os moradores de Armação dos Búzios e Paraty que figuram entre os cem primeiros municípios em número e taxas médias (em 100 mil) de homicídio, nos 200 municípios com mais de 10.000 habitantes (Brasil, 2008/2010).

Além dos problemas relativos à segurança, ressaltamos aqueles decorrentes da falta ou insuficiência de saneamento básico (água, esgoto e resíduos). Pois, as informações que constam no PDTIS retratam que Armação dos Búzios e Paraty não atendem aos padrões de qualidade previstos nas normas técnicas relativas à distribuição de água tratada (Setur, 2010). O sistema de esgotamento sanitário apresenta deficiências como a cobertura do sistema de coleta e tratamento deficientes; a falta ou a insuficiência de tratamento de esgoto coletado; inexistência do sistema de coleta de esgoto (alternativo de fossa/sumidouro); cobertura limitada do sistema na região de concentração de hotéis (Setur, 2010).

A limpeza pública atende aproximadamente 80% da população no polo litoral. Entretanto em Paraty, cujas especificidades dificultam a limpeza, são os moradores que nas

¹³⁹ Terminologia utilizada para indica o local em as embarcações atracam, porém não possuem a infraestrutura e a dimensão de um porto. Também conhecido como Pontão.

localidades mais distantes e não assistidas por esse serviço, recolhem os resíduos sólidos uma vez ao mês e enviam, por meio de barco cedido pela Prefeitura, para a sede do município.

Entretanto, o destino final é desafio a ser superado. Armação dos Búzios após problemas com o Ministério Público por destinar os resíduos sólidos em um lixão a céu aberto, atualmente, envia o resíduos sólidos urbanos coletados no município para a empresa Dois Arcos Gestão de Resíduos, localizada no município de São Pedro da Aldeia (Spillmann, 2010).

Paraty ainda necessita adequação no quesito destino dos resíduos sólidos urbanos, uma vez que a empresa contratada para fazer a limpeza urbana do município recolhe os resíduos, levando-os para um local de transferência, denominado lixão¹⁴⁰ Boa Vista. Desse local, os resíduos são transportados para o aterro sanitário de Ariró, em Angra dos Reis, de propriedade da empresa prestadora do serviço (UERJ, 2011).

Os problemas relacionados aos efluentes sem tratamento adequado e aumento dos resíduos sólidos urbanos têm sido reivindicação constante por parte da sociedade civil organizada e previstos nos planos diretores para o município de Paraty.

Após várias audiências públicas em diferentes localidades do município para apresentar e ouvir a população local foi anunciado que a obra de saneamento terá início em março de 2014¹⁴¹ e só será possível graças à parceria público privada, realizada entre a Prefeitura Municipal, a Eletronuclear, o Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (Fecam) e Grupo Águas do Brasil, que investirão R\$ 13 milhões, R\$ 20 milhões, R\$ 35 milhões e R\$ 15 milhões, respectivamente, totalizando R\$ 83 milhões (Prefeitura, 2014b).

Por fim, como parte da dinâmica do turismo no destino, apresentamos o resultado das pesquisas quantitativas relativas a Armação dos Búzios e a Paraty, que, para além, de revelar o perfil socioeconômico dos residentes e visitantes, proporcionou identificarmos as percepções dos residentes acerca dos efeitos positivos e negativos do turismo bem como se os visitantes perceberam as ações referentes a atuação do poder público local seja por meio da observação da infraestrutura existente, seja por meio de alguns dos serviços prestados como as informações turísticas.

¹⁴⁰ Denomina-se lixão a forma de acondicionamento de resíduos, sem qualquer atenção a legislação relativa a aterro sanitário.

¹⁴¹ <http://pmparaty.rj.gov.br/page/noticiadetelhes.aspx?chave=paraty-sera-um-canteiro-de-obras-a-partir-de-2014>

6.4.3. Caracterização dos Residentes e Visitantes

6.4.3.1. Percepção dos Residentes em Relação ao Turismo em Armação dos Búzios e em Paraty

Considerando a importância da percepção e atitude dos residentes em relação ao turismo nos territórios de Armação dos Búzios e de Paraty, administramos a pesquisa com a comunidade local. A amostragem foi realizada considerando o universo amostral composto pelos habitantes referidos no Censo Demográfico (2010) em que registrou 27.560 e 37.533 habitantes em Armação dos Búzios e Paraty, respectivamente. A partir desta população, utilizamos a tabela de Arkin e Colton (1963) que indica o tamanho da amostra para populações finitas considerando o nível de confiança de 95,5% para delimitar o tamanho da amostra a ser utilizada na pesquisa.

Delimitamos uma amostra cujo intervalo de confiança é de 5%. Nesse caso, considerando os dois municípios estudados, a variação entre as duas amostras não é relevante do ponto de vista da aplicação dos inquéritos. Foi estimada uma amostra total de 401, sendo 178 do gênero masculino e 223 do gênero feminino em Armação dos Búzios, e para Paraty a amostra total foi de 402, sendo 188 do gênero masculino e 214 do gênero feminino, inquiridos, constituindo um banco de dados de 803 inquéritos para moradores. A abordagem dos inquiridos foi aleatória.

Considerando os objetivos da investigação bem como os objetivos específicos da pesquisa com os residentes, apresentamos os resultados obtidos por meio da administração do inquérito por questionário cujos dados foram analisados com o uso do SPSS (*Statistical Package for the Social Science*), versão 22.0 e do aplicativo Microsoft Excel 2007. Para caracterização da amostra e análise do comportamento das variáveis, os dados foram sintetizados por meio de estatísticas descritivas e distribuições de frequências.

A pesquisa com os residentes se justifica pelo fato do turismo não apenas se apropriar do território, mas das relações econômicas, ambientais, culturais e política gerando efeitos que podem ser positivos e negativos (Goeldner & Brent, 2011; Sharpley & Telfer, 2002; Beni, 1998; WTO, 1997). Pelo que tem influenciado muitos investigadores a se dedicarem ao estudo das relações, dinâmicas territoriais e gestão do turismo visando melhor compreensão do fenômeno e também, buscando alternativas que minimizem os efeitos negativos e potencializem os positivos.

Assim, diferentes modelos são utilizados no planejamento de destinos turísticos. Alguns abarcam a relação dos residentes com os benefícios e custos provocados pela atividade turística como é destacado nos estudos de Goeldner & Brent (2011) e Sharpley & Telfer (2002).

A WTO (1997) recomenda que os objetivos do planejamento do turismo combinem componentes políticos, socioculturais, ambientais e econômicos e considerem também, os anseios e as necessidades da comunidade local, com a finalidade de manter o seu apoio bem como promover o seu desenvolvimento (Getz, 1986). Pois, os residentes são diretamente atingidos pelos efeitos do turismo em seu próprio território, motivo pelo qual “o respeito pelas populações é um dever” (Cravidão, 2011, p. 39).

As atitudes e percepções dos residentes acerca do turismo devem ser consideradas não apenas no âmbito do planejamento visando à satisfação dos turistas, mas a satisfação dos próprios residentes com o turismo. Pois, se por um lado, a receptividade e hospitalidade influenciam a experiência do turista contribuindo para a prosperidade do turismo, por outro lado a insatisfação poderá colocar em risco o êxito por resistência e hostilidade dos residentes (Weaver & Lawton, 2013; Ribeiro, Valle & Silva, 2013).

A receptividade, a tolerância e o comportamento dos residentes se alteram em relação ao turista em função do tempo e dos impactos ocasionados pela atividade turística. Buttler (2011; 1980) publicou o modelo do ciclo de vida de destinações turísticas, cujo foco principal eram os *resorts*, entretanto, permitia monitorar o comportamento das comunidades em relação ao turismo considerando cinco estágios, a saber: exploração, envolvimento, desenvolvimento, consolidação e estagnação, seguida da estabilização, do declínio ou do rejuvenescimento.

Os diferentes estágios representam distintos graus de evolução em relação ao turismo como a alocação de infraestrutura e investimentos, diferentes visitantes, atuação dos gestores públicos bem como a relação econômica com atividade turística. Ressaltamos que a atitude do residente será mais favorável caso os benefícios do turismo sejam maiores que os inconvenientes (Vargas-Sánchez, Porrás-Bueno & Plaza-Mejía, 2013).

Se em um primeiro estágio do desenvolvimento turístico os turistas e os investimentos são bem recebidos causando euforia, a evolução do crescimento e desenvolvimento do turismo acarretará apatia nos residentes que tenderão a agir com mais formalidade e distanciamento. Nesse caso, é necessária atenção dos planejadores, pois os indícios podem apontar para irritação e reticência dos residentes em relação ao turismo, podendo evoluir para manifestações extremadas com agressões verbais, físicas, isto é, de antagonismo, comprometendo a imagem do destino (Doxey, 1975).

Embora o modelo de Doxey (1975) receba críticas no sentido de que é inevitável o movimento das atitudes passando de positivo para negativo ou do negativo para o positivo (Sharpley & Telfer, 2008), continua a ser utilizado como referência nos estudos sobre as atitudes e percepções dos residentes.

Considerando a abordagem teórica acerca da percepção dos residentes em relação ao turismo e seus efeitos para a comunidade local, apresentamos os resultados obtidos por meio da amostra que revelou sócio demográfico dos inquiridos (Gráfico, 10).

A maioria dos inquiridos em ambos os destinos possuem idade entre 19 e 49 anos, 85,3% em Armação dos Búzios e 84,1% em Paraty. Sendo que, deste total 36,6% e 33,3% representam a idade entre 19 e 29 anos em Armação dos Búzios e Paraty, respectivamente, revelando que a mão de obra empregada no setor é composta por jovens, seguida por pessoas que possuem entre 30 e 39 anos, 28,2% e 29,4%, e entre 40 e 49 anos, sendo 23,7% e 22,3% em Armação dos Búzios e Paraty. Indicando que o comportamento relativo ao perfil dos ocupados no turismo encontrado corresponde ao perfil nacional no turismo e na economia como um todo (Ipea, 2012).

Analisando o gênero no gráfico 10 verificamos que há certa correspondência na distribuição entre as faixas etárias nos destinos estudados, entretanto, ao verificarmos a representatividade dos gêneros identificamos que há mais mulheres (223 e 214) do que homens (178 e 188) ocupados no turismo em Armação dos Búzios e Paraty, respectivamente, diferindo da referência nacional em que os homens são a maioria (56%).

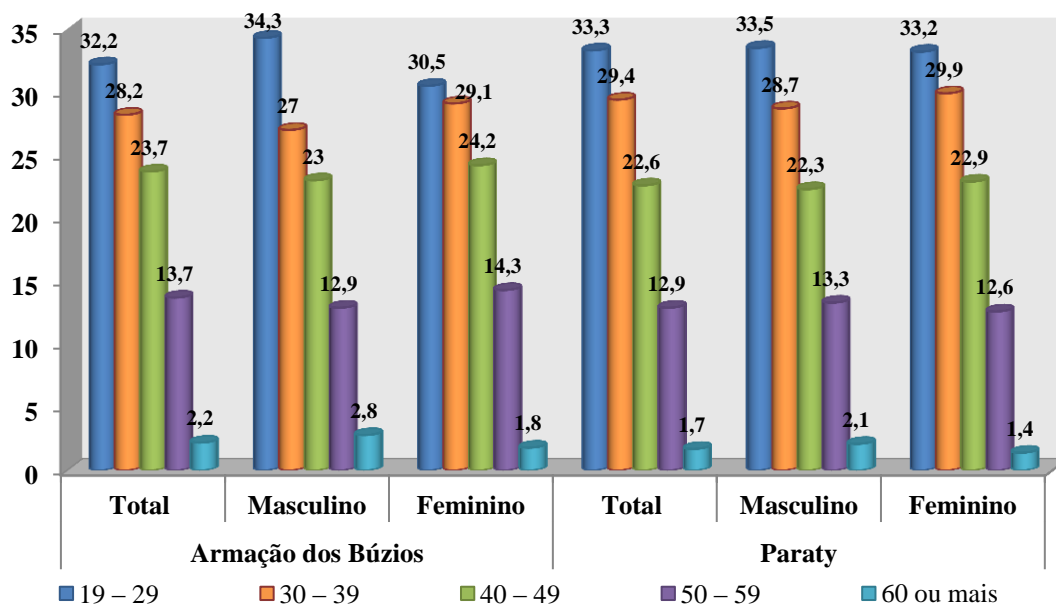


Gráfico 10 - Idade dos inquiridos.
Fonte: Elaboração própria, 2014.

A escolaridade é outra variável que foi considerada nesta pesquisa e também é na pesquisa nacional sobre caracterização da mão de obra no setor de turismo (Ipea, 2012). Neste sentido, ao interpretarmos o gráfico 11 concluímos que dentre os inquirido ocupados nas atividades características do turismo, houve a predominância de pessoas com o ensino médio completo (40,1% e 39,1%), seguido do ensino fundamental completo (27,2% e 30,4%) e do ensino fundamental incompleto (22,9% e 22,6%), em Armação dos Búzios e Paraty, refletindo os dados revelados na pesquisa nacional em que 57% da mão de obra emprega no setor possui ensino médio e superior incompleto (Ipea, 2012).

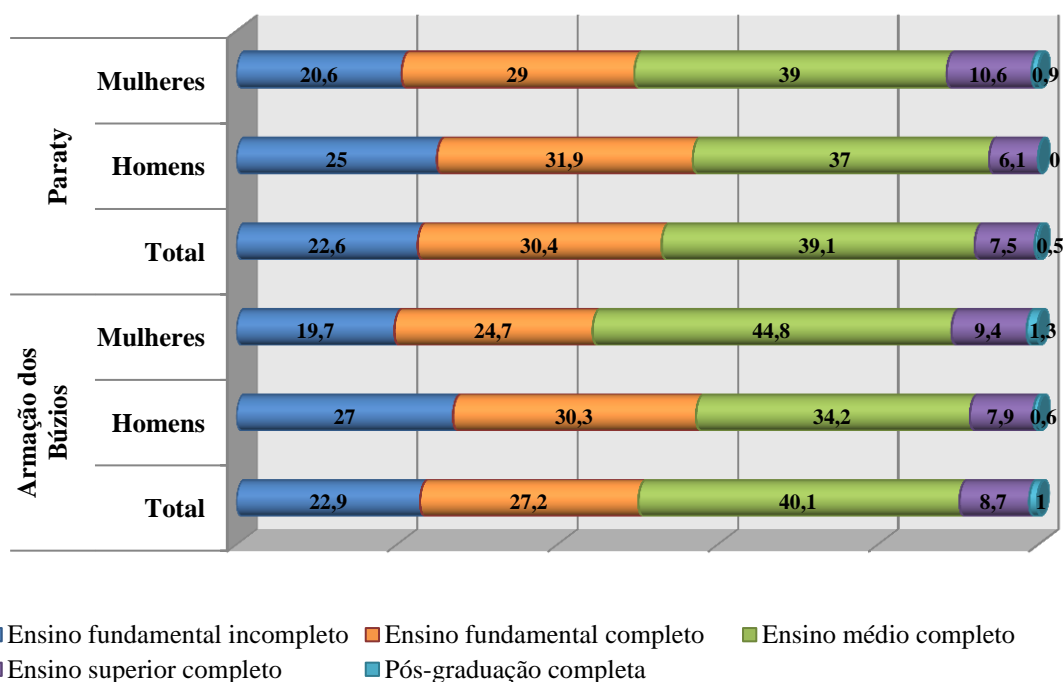


Gráfico 11 - Escolaridade dos inquiridos.
 Fonte: Elaboração própria, 2014.

Considerando o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) correspondente ao município de Armação dos Búzios para o ano de 2010 foi de 0,728, enquanto o IDHM de Paraty foi de 0.693 (IBGE, 2013). Tendo como referência o IDHM do Brasil que é de 0,727 e considerando a classificação de acordo com faixas de

desenvolvimento humano¹⁴², podemos inferir que Armação dos Búzios possui um IDHM alto enquanto o IDHM em Paraty é considerado médio.

Os índices e indicadores atribuídos a Armação dos Búzios nos quesito IDHM, renda, percentual de 18 anos ou mais com ensino fundamental e médio bem como a renda *per capita* superam não apenas as referências para o Brasil, mas também são superiores quando comparados a Paraty. Entretanto, o IDMH de ambos para a educação e o percentual de pessoas ente 18 e 20 anos com ensino médio completo são inferiores a média brasileira.

A situação profissional dos inquiridos (Gráfico 12) revela que em Armação dos Búzios 58,9%, e em Paraty 57,7% estão empregados, 22,7% e 19,9 são autônomos e os desempregados representaram 12,5% e 12,2%, e uma minoria é dona de casa (4,2% e 5,2%) e aposentados (1,7% e 5%) em ambos os destinos. O desemprego é mais expressivo entre o gênero feminino (16,1% e 5,4%) enquanto na situação profissional de autônomo é predominante no gênero masculino (31,5% e 26,6%) tanto em Armação dos Búzios quanto em Paraty.

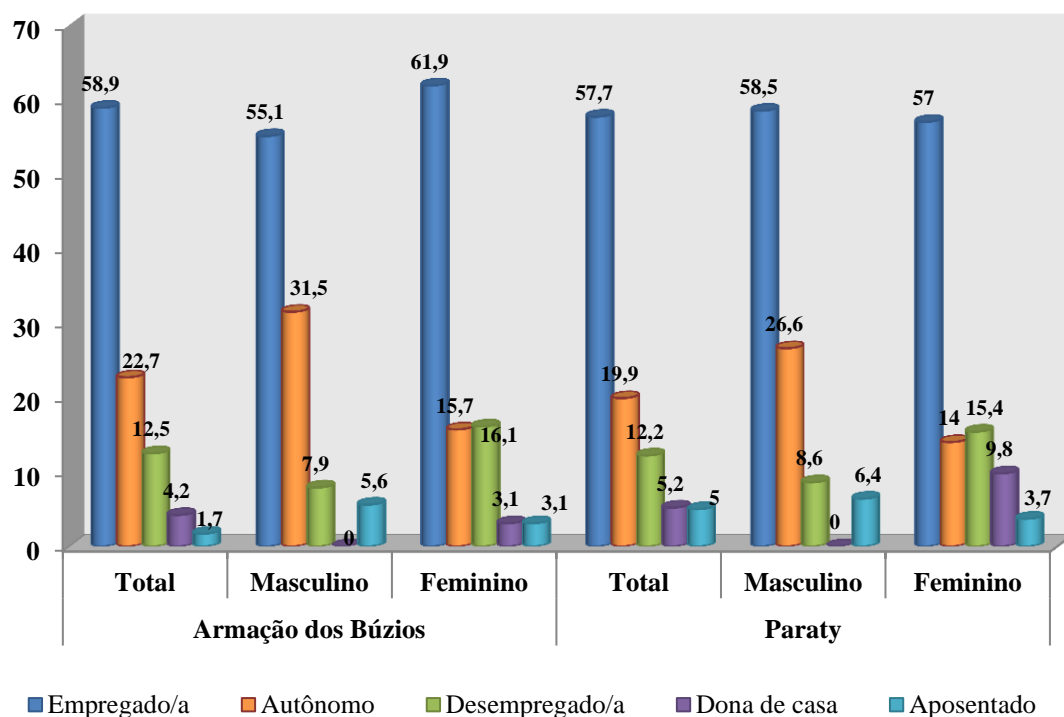


Gráfico 12 - Situação profissional dos inquiridos.
Fonte: Elaboração própria, 2014.

¹⁴² Faixas de desenvolvimento humano: muito alto de 0,800 – 1,000; alto: 0,700 – 0,799; médio: 0,600 - 0,699; baixo: 0,500 - 0,599; e muito baixo: 0,000 - 0,499. <http://atlasbrasil.org.br/2013/ranking>

A renda familiar dos inquiridos ocupados no turismo (Gráfico 13) em Armação dos Búzios (61,1%) e Paraty (61,7%) é de até três salários mínimos¹⁴³.

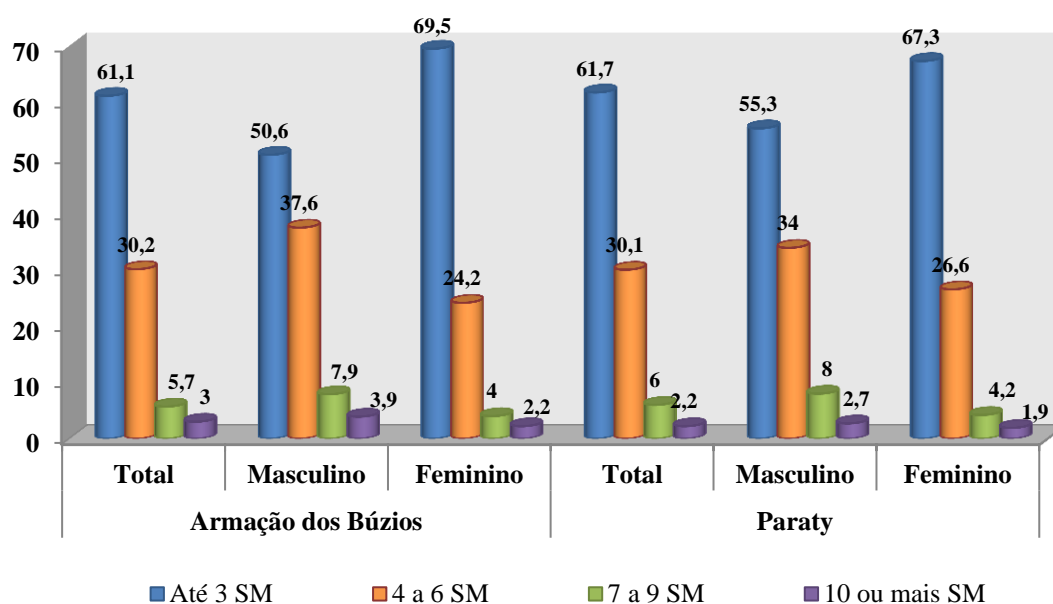


Gráfico 13 - Renda familiar dos inquiridos ocupados nas atividades características do turismo.
Fonte: Elaboração própria, 2014.

A renda individual dos inquiridos ocupados no turismo (gráfico14) concentra-se na faixa até três salários mínimos em armação dos Búzios (86,3%) e em Paraty (86,8%). Sendo que o gênero feminino possui maior participação em ambos os destinos, com 92,8% e 90,2% em Armação dos Búzios e Paraty, respectivamente.

Nas faixas salariais superiores aos três salários mínimos o gênero masculino supera o feminino. Em Armação dos Búzios 21,8% dos homens ganham mais que três salários mínimos enquanto em Paraty 17,0%. Apenas 7,1% e 9,8% do gênero feminino tem suas atividades remuneradas com salários superiores aos três mínimo em Armação dos Búzios e

¹⁴³ O salário mínimo no Brasil é de R\$724,00 aproximadamente 233,55 euros em uma relação em que 1 euro é equivalente a R\$3,1

em Paraty, respectivamente. Em âmbito nacional, a media salarial nas atividades características do turismo é de dois salários mínimos (Ipea, 2012).

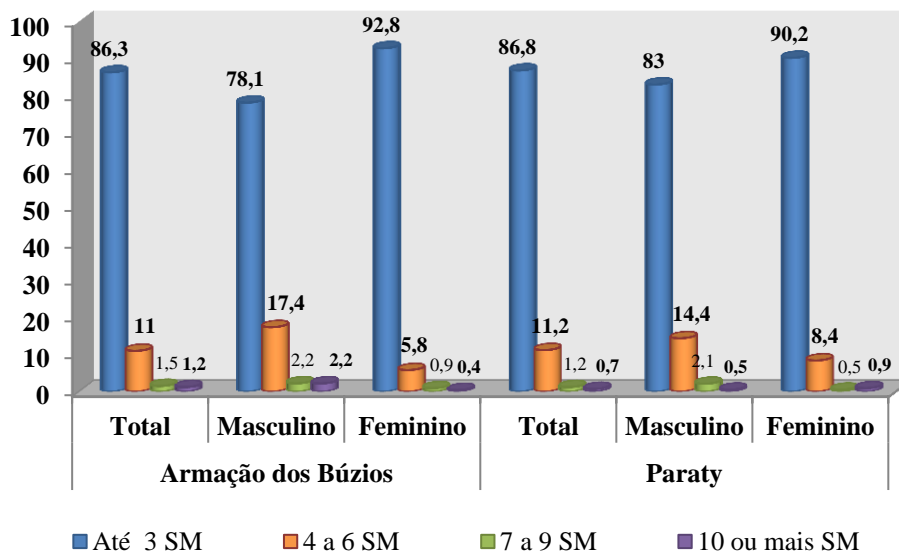


Gráfico 14 - Renda individual dos inquiridos ocupados nas atividades características do turismo. Fonte: Elaboração própria, 2014.

O turismo em Armação dos Búzios e em Paraty é percebido pelos residentes como importante (Gráfico 15). Sendo que para Armação dos Búzios uma percepção praticamente, unânime, independentemente da escolaridade. Fato que não ocorre em Paraty, pois se observou percentuais mais positivos entre residentes que cursavam, no momento da pesquisa, o ensino médio até aqueles com pós-graduação.

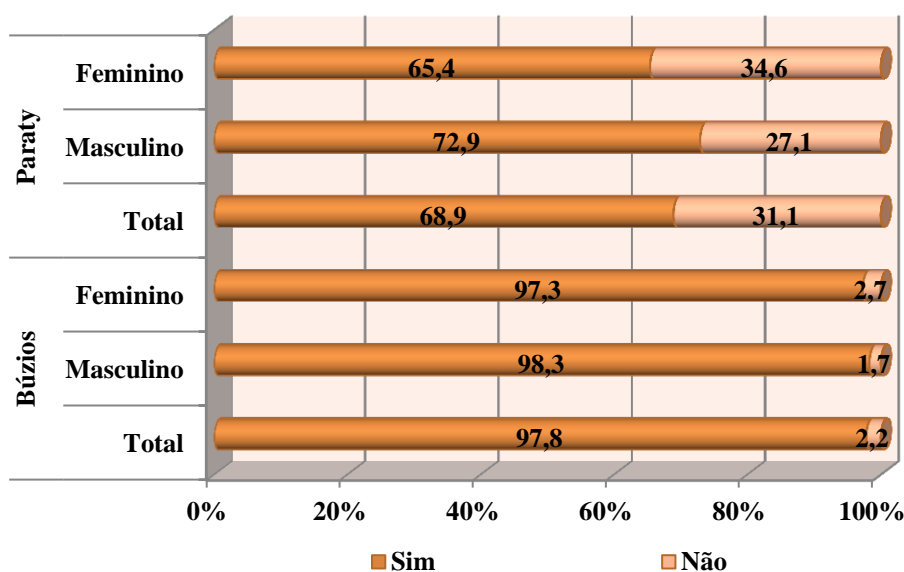


Gráfico 15 - Percepção relacionada à importância do turismo. Fonte: Elaboração própria, 2014.

As percepções no caso de Armação dos Búzios podem estar relacionadas à concentração das infraestruturas em determinados bairros, porém localizados na península, onde se observam também maior aglomeração de visitantes bem como os maiores impactos relacionados ao fluxo de meios de transporte.

Enquanto em Paraty, a maior concentração de infraestruturas ocorre no núcleo urbano-sede. Observamos uma dispersão significativa dos visitantes que, durante o dia, se deslocam para as praias e ilhas localizadas na Baía de Paraty. A localização dos bairros e a relação com o turismo também é distinta favorecendo a diferenciação da percepção dos residentes, inclusive, no que se refere aos efeitos econômicos como a geração de emprego e renda.

Apesar da diferença entre os destinos estudados, é de concluir que o turismo é percebido como importante para ambos inclusive na ocupação de mão de obra.

No Brasil a formalidade e informalidade da ocupação nas atividades características do turismo¹⁴⁴ são de 45,6 e 54,4 %, respectivamente. Sendo que na região Sudeste é de 49 e 51%. Em âmbito nacional, as atividades características do turismo com maiores concentrações de informalidade são alimentação (66,7%), transporte terrestre (18,1%), hospedagem (6,7%) e agência de viagens (4,3%), entretanto há variações de acordo com as macrorregiões brasileiras. No Estado do Rio de Janeiro, a formalidade é de 14,2% (Ipea, 2013).

Analisando os dados sócios demográficos da amostra de Armação dos Búzios e Paraty e as informações reveladas no gráfico 16 podemos afirmar que o perfil da mão de obra ocupada no turismo nos destinos estudados corresponde parcialmente ao perfil nacional.

¹⁴⁴ As atividades características do turismo (ACTs) são: alojamento, alimentação, transporte aéreo, transporte terrestre, transporte aquaviário, agências de viagem, aluguel de transporte e cultura e lazer. Algumas atividades recomendadas pela OMT não foram incluídas no estudo pela dificuldade ou custo de obter dados estatísticos confiáveis. É o caso, por exemplo, do comércio, transporte individual, emprego em instituições públicas ou alojamento em residências secundárias. (Ipea, 2013, p. 8).

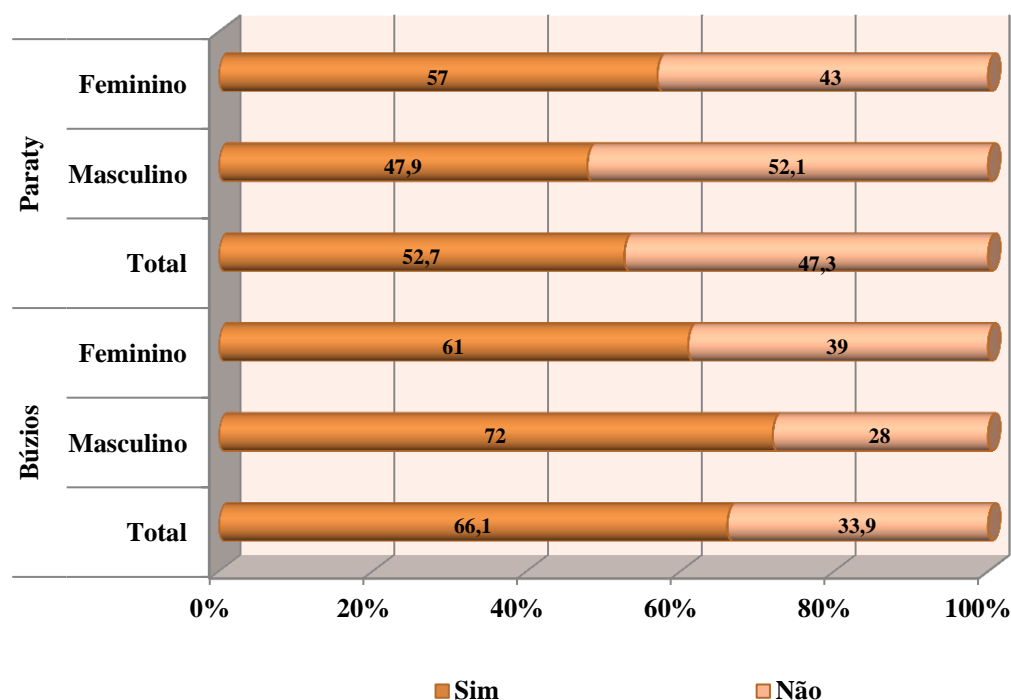


Gráfico 16 - Ocupação no turismo em Armação dos Búzios e Paraty.
 Fonte: Elaboração própria, 2014.

As pessoas inquiridas que ocupadas nas atividades características do turismo possuem o ensino fundamental incompleto e completo¹⁴⁵ e ao ensino médio incompleto, confirmando o IDHM - educação abaixo da média nacional. Pelo que salientamos que, a princípio, a renda individual, tem relação com a escolaridade, mas também, com as características dos postos de trabalho gerados pelas atividades características do turismo (Ipea, 2013).

Analisando a renda individual, a maioria das pessoas ocupadas no turismo em Armação dos Búzios (86,3%) e Paraty (86,8%) recebem até três salários mínimos. A idade corresponde ao perfil nacional (Ipea, 2013), enquanto o gênero difere em Paraty, onde há predomínio da ocupação do gênero feminino nas atividades características do turismo.

A contribuição para o total de ocupados nas atividades características do turismo em âmbito nacional é dada pelo setor de alimentação (54%), transporte terrestre (20%) e hospedagem (14%) (Ipea, 2013) em Armação dos Búzios (gráfico 17) o setor de alimentação (12,07%) e hospedagem (11,21%) ocupam mais pessoas que o transporte (3,45%) correspondendo a tendência de encontrada no Estado do Rio de Janeiro em setor de alimentação gera 39,3% dos empregos formais no turismo (Ipea, 2013). Porém, o comércio

¹⁴⁵ O ensino fundamental completo inclui da alfabetização ao 9º ano de estudo.

(35,4%) e outros (23,28%) incluem a pesca e atividades relacionadas às segundas residências e embarcações náuticas, contribuindo significativamente para a geração de postos de trabalho em Armação dos Búzios.

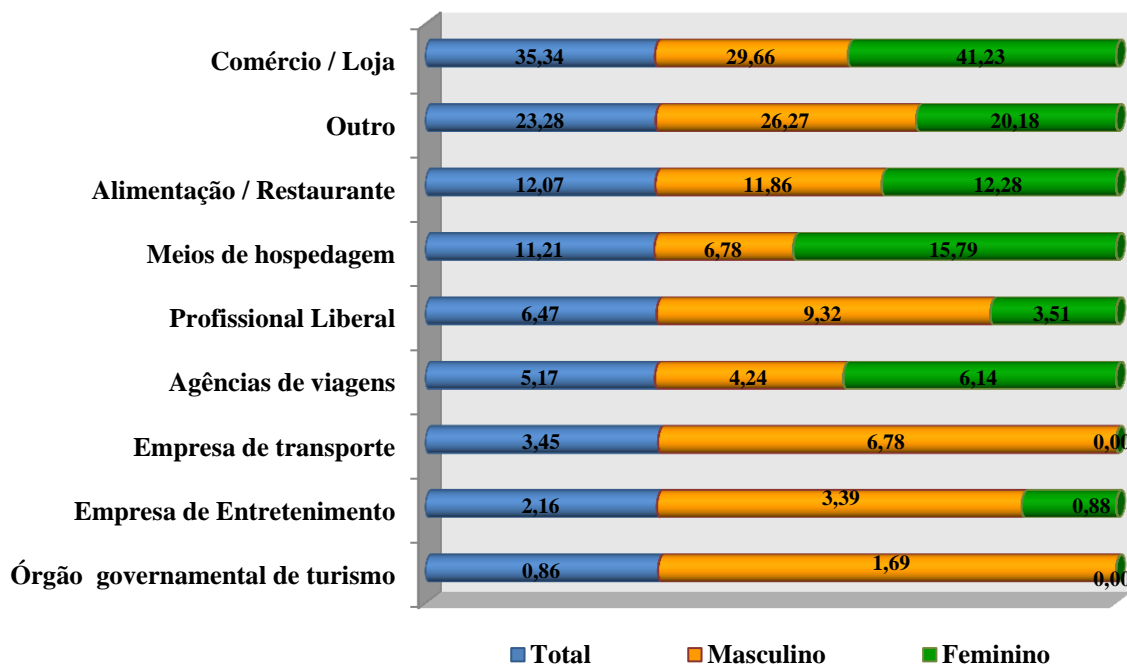


Gráfico 17 - Ocupações nas atividades características do turismo por gênero em Armação dos Búzios.
 Fonte: Elaboração própria, 2014.

Em Paraty (Gráfico 18) observamos que os setores de hospedagem (17,4%), alimentação (13,2%) e transporte (11,6%) são os que mais ocupam pessoas nas atividades características do turismo. Entretanto, o comércio é a atividade dentre as quais, mais emprega pessoas (16,3%). Enquanto no Polo Litoral o maior quantitativo de mão de obra empregada ocorre no setor de alimentação (Setur, 2010).

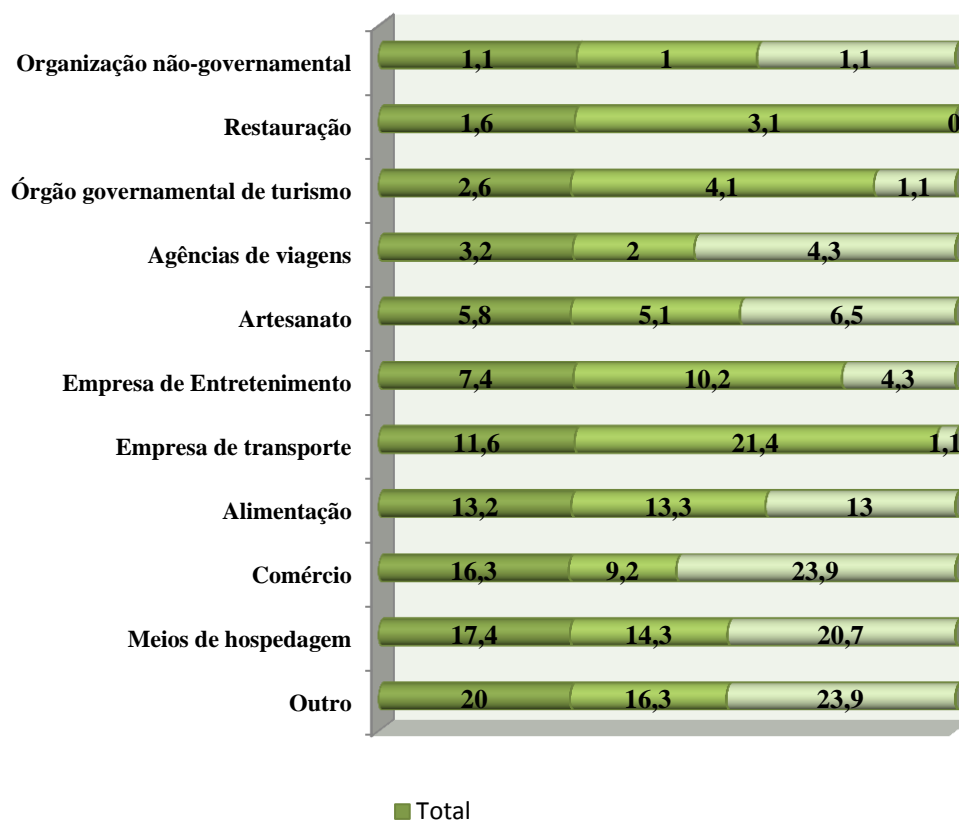


Gráfico 18 - Ocupações nas atividades características do turismo por gênero em Paraty.
 Fonte: Elaboração própria, 2014.

Assim, o tripé da atividade turística em Armação dos Búzios e em Paraty está pautado no setor de hospedagem, alimentação e transporte, como observado também, por Cruz (2000), em relação às ações da política pública brasileira até a década de 1980.

Nos anos 1990, a política de turismo extrapolou a abordagem do tripé hospedagem, alimentação e transporte, incluindo o lazer e o entretenimento, atividades culturais dentre outras que pudessem contribuir para os objetivos de aumentar o tempo de permanência e o gasto do turista, melhorando o efeito econômico do turismo.

Como o turismo produz efeitos positivos e negativos podendo ser percebidos de distintas maneiras, buscamos conhecer a percepção dos residentes de Armação do Búzios e de Paraty acerca de tais efeitos. A interpretação sobre os efeitos positivos podem ser realizadas a partir do gráfico 19.

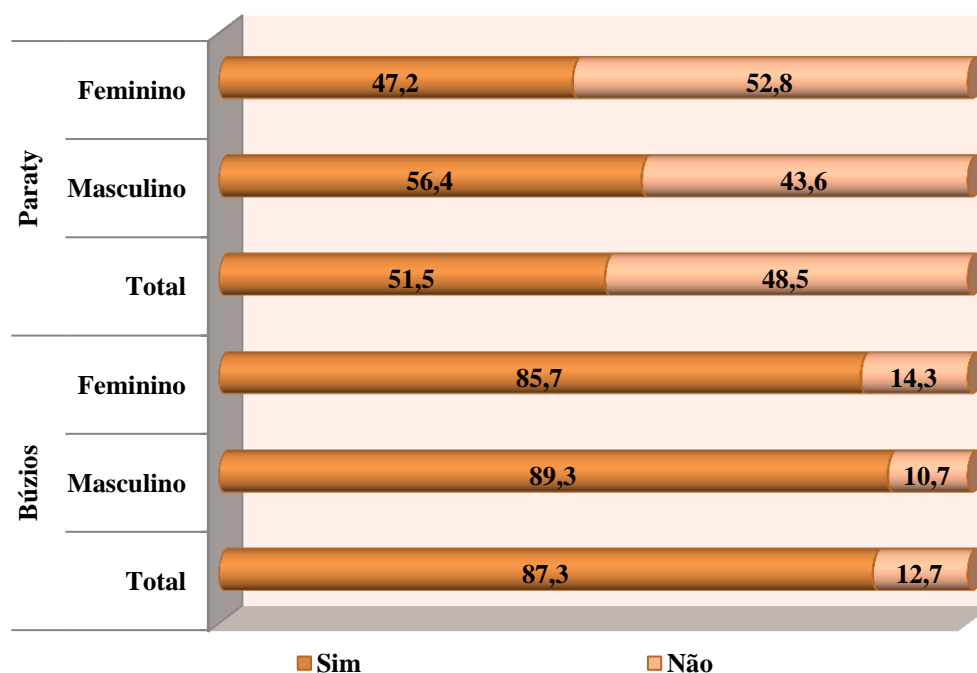


Gráfico 19 - Percepção dos residentes acerca dos efeitos positivos do turismo em Armação dos Búzios e Paraty.

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Em Armação dos Búzios o percentual de residentes que possuem uma percepção acerca dos efeitos positivos do turismo é significativamente superior (87,3%) que os residentes de Paraty (51,5%). Enquanto para Armação dos Búzios a percepção sobre a importância do turismo (97,8%) (gráfico 15) correlaciona-se com a percepção acerca dos efeitos positivos (87,3%); em Paraty, a relação entre os residentes que percebem a importância (68,9%) e os efeitos positivos do turismo (51,5%) e aqueles que não percebem (31,1%), tem uma diferença a ser considerada.

Salientamos que, enquanto em Armação dos Búzios, dos residentes que disseram perceber os efeitos positivos do turismo, 70% possuíam do ensino médio e pós-graduação completos. Em Paraty, 60% dos residentes que afirmaram perceber os efeitos positivos do turismo possuíam de ensino médio e pós-graduação completa, significando que os anos de escolaridade podem contribuir para a percepção relativa aos efeitos do turismo bem como o fato das pessoas estarem ocupadas no turismo. A escolaridade parece ser uma componente significativa quando analisamos os efeitos positivos indicados para Armação dos Búzios e para Paraty (gráfico 11).

O estudo de Getz (1994) permite melhor compreensão dos resultados ao afirmar que as pessoas que obtêm benefícios pessoais do turismo, tendem a ter perceber com mais acuidade os efeitos econômicos em detrimento dos efeitos sociais e ambientais negativos.

Assim, parece haver uma tendência em identificar mais efeitos positivos do turismo no caso de maior vínculo e dependência econômica com a atividade. Fato identificado em Armação dos Búzios em que dos residentes que indicaram ter familiares ocupados no turismo, 90,2% tem de uma a três pessoas da família, enquanto em Paraty esse percentual é de 79,5%.

Os resultados revelados no gráfico 20 permite uma interpretação de que além do turismo gerar emprego e renda, concordando com os estudos de Ribeiro, Valle & Silva (2013), é percebido ainda, como um meio para divulgar a cidade (57,4%) e também um instrumento para prover infraestruturas, organizar a cidade (35,2%), melhorar o transporte (32,9%), as vias públicas (32,7%), e prover saneamento (32,7%).

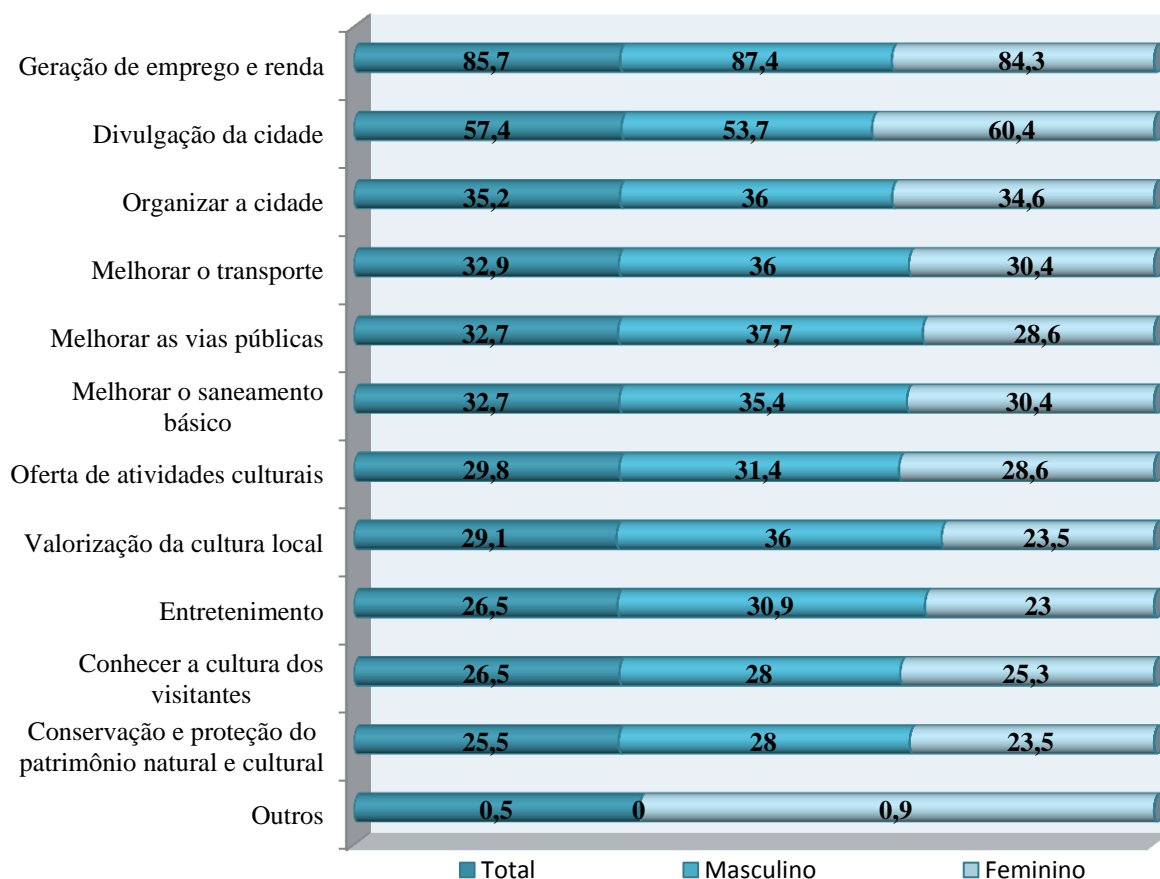


Gráfico 20 - Efeitos positivos do turismo percebidos pelos residentes de Armação dos Búzios.
Fonte: Elaboração própria, 2014

O turismo, como importante atividade econômica, dependente dos recursos naturais, é capaz agir como catalisador de investimentos e melhorias das infraestruturas locais bem como o ordenamento do território. Esse também é o discurso reivindicativo das entidades civis que não são contra o turismo em Armação dos Búzios, entretanto o querem de maneira mais ordenada.

Em menor percentagem, os residentes incluíram dentre os efeitos positivos, oferta de atividades culturais (29,8%), a valorização da cultura local (29,1%), o entretenimento (26,5%), a possibilidade de conhecer a cultura dos visitantes (26,5%) e a conservação e proteção do patrimônio natural e cultural (25,5%)

A percepção da importância do turismo para gerar emprego e renda (85,7%) independe do gênero e da escolaridade. Dos dez componentes indicados como efeitos positivos, oito foram melhores avaliados por quem tem ensino superior e pós-graduação. A divulgação da cidade foi mais bem avaliada pelas mulheres (60,43%) e por residentes que possuíam ensino fundamental (14,7%). Os homens avaliaram de maneira mais positiva todos os efeitos, exceto a divulgação da cidade (53,7) embora o resultado seja significativamente favorável.

A variável valorização da cultura local (29,1%) foi mais bem avaliada pelos residentes que possuíam ensino médio (20,4%) e pior avaliada dentre os possuíam ensino superior (3,4%). Fato que pode ser interpretado como um sentimento positivo por parte dos residentes com ensino médio, pois algumas ações tem sido empreendidas pelo poder público local visando a valorização da cultura tradicional quilombola na expectativa de oferecer produtos culturais ao turista, uma vez que sinaliza com essa demanda por parte dos visitantes.

Por outro lado, há um ceticismo maior por parte daqueles que possuem ensino superior, por verificar que até o momento não houve ações eficazes no sentido de valorizar o patrimônio cultural por parte do poder público local, entretanto, o assunto é contemplado na pauta do Fórum de Entidades Cívicas de Armação dos Búzios (FECAB).

Em Paraty a geração de emprego e renda (83,7%) é o efeito positivo (gráfico 21) mais bem percebido como também é indicado nos estudos de Noia, Avila e Midlej (2009).

Diferentemente de Armação dos Búzios, os residentes de Paraty, elegeram a conservação e proteção do patrimônio natural e cultural (45,7%) como componente mais bem avaliado depois da geração de emprego e renda (83,7%). Considerando que o território municipal de Paraty tem aproximadamente 80% da sua área protegida como unidade de conservação e que todo o território é protegido pelo IPHAN, infere-se que os residentes apresentam consciências relativas à proteção do patrimônio natural e cultural e o relacionam com o turismo.

Os residentes em Paraty parecem não vincular o turismo como provedor de melhorias na infraestrutura (17,8%) como se identificou em Armação dos Búzios, mas um caminho para divulgar a cidade (45,3%) que após vários ciclos econômicos, ficou isolada durante décadas.

O reconhecimento da oferta de atividades culturais (34,1%) remete ao forte apelo cultural que há no destino indicando que os residentes ao perceberem esta oferta podem

incluir-se, como acontece na FLIP, e em outros eventos que acontecem ao longo do ano ofertando atividades abertas a visitantes e residentes. O entretenimento (23,6%) e conhecer a cultura dos turistas (23,2%) também são efeitos positivos considerados pelos residentes.

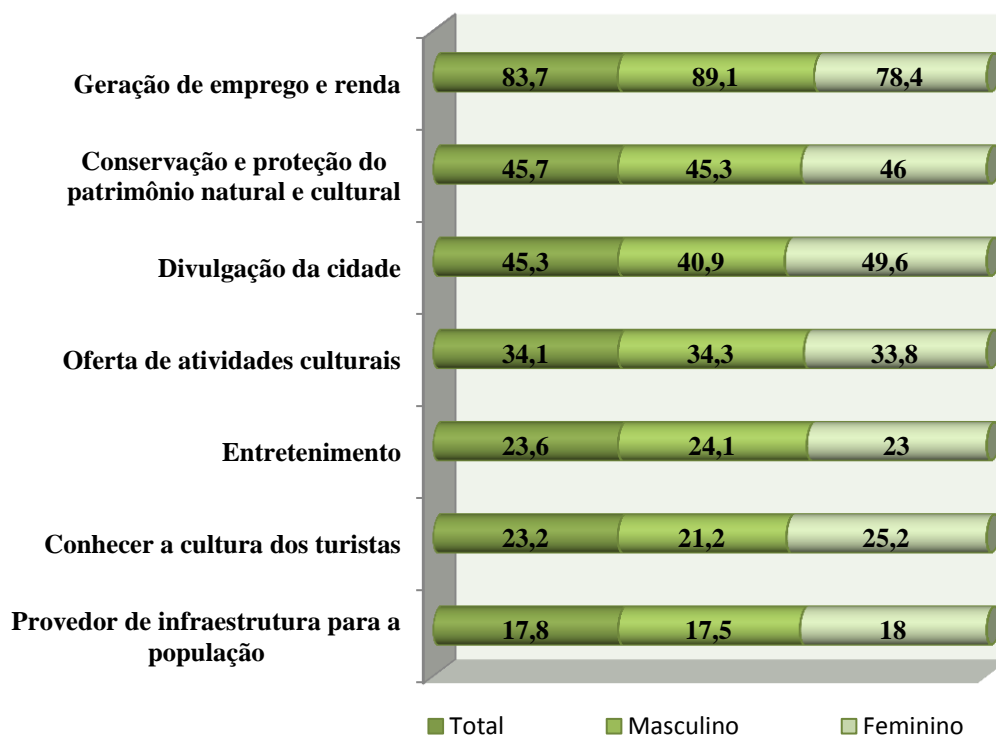


Gráfico 21 - Efeitos positivos do turismo percebidos pelos residentes de Paraty.
Fonte: Elaboração própria, 2014.

Destacamos que as maiores diferenças relacionadas ao gênero referem-se à geração de emprego e renda, homens (89,1%) e mulheres (78,4%), e a divulgação da cidade, homens (40,9%) e mulheres (49,6%). Os homens avaliaram melhor oferta de atividades culturais (34,3%) e entretenimento (24,1%). Nas demais componentes, as residentes procederam a melhor avaliação.

Analisando a influência da escolaridade nas respostas relativas aos efeitos positivos do turismo, verificamos que apenas o componente entretenimento foi o mais bem avaliado pelos residentes com ensino fundamental (36,8%), sendo os demais mais bem avaliados pelos residentes com ensino médio, ensino superior e pós-graduação, possivelmente, pela a população não ser assistida em suas necessidades de lazer e entretenimento, recebendo maior atenção via oferta ao turista.

Em contraposição aos efeitos positivos do turismo verificamos por meio da abordagem aos residentes nos destinos estudados (Gráfico 22) suas percepções acerca dos efeitos

negativos. Assim, observamos que em Paraty os residentes percebem mais (67,2%) do que os moradores de Armação dos Búzios (51,9%) os efeitos negativos da atividade turística.

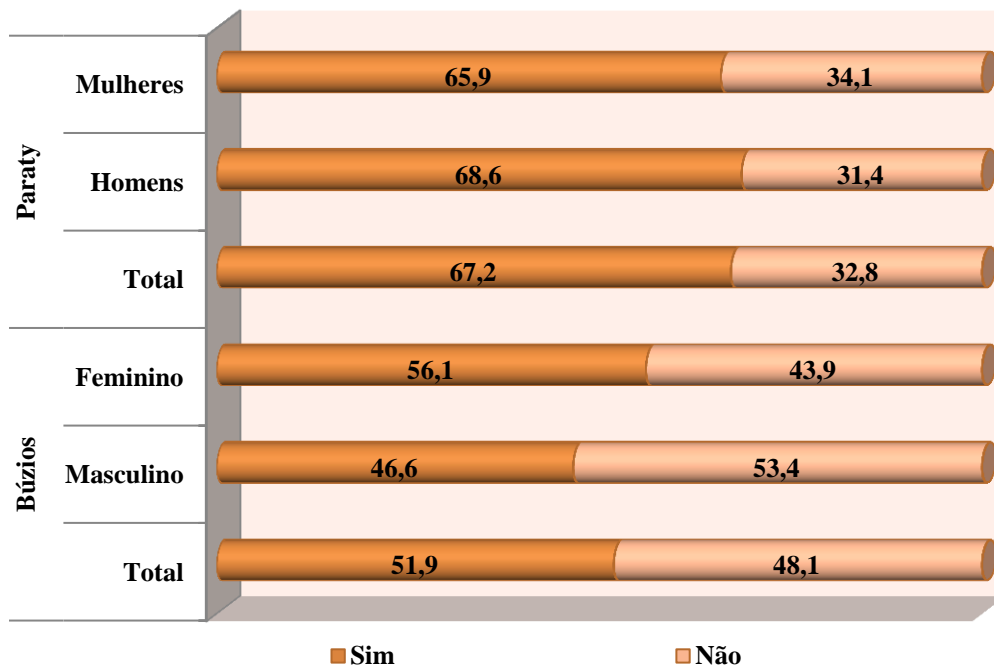


Gráfico 22 - Percepção dos residentes acerca dos efeitos negativos do turismo em Armação dos Búzios e Paraty.

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Os efeitos negativos percebidos em Armação dos Búzios (gráfico 23) relacionam-se com temáticas que estavam em discussão na altura da pesquisa, podendo ser considerada “antevéspera” do início da alta temporada de verão, momento em que os problemas são realçados gerando maior incômodo nos residentes.

A falta de infraestrutura, sobretudo, no que se refere ao saneamento, são questões pendentes e em pauta. No período de realização da pesquisa, foi possível participar como ouvinte de uma audiência pública sobre saneamento, onde foi apresentado e discutido o plano de saneamento de Armação dos Búzios, incluindo, abastecimento e tratamento de água, coleta e tratamento de esgoto, além da drenagem.

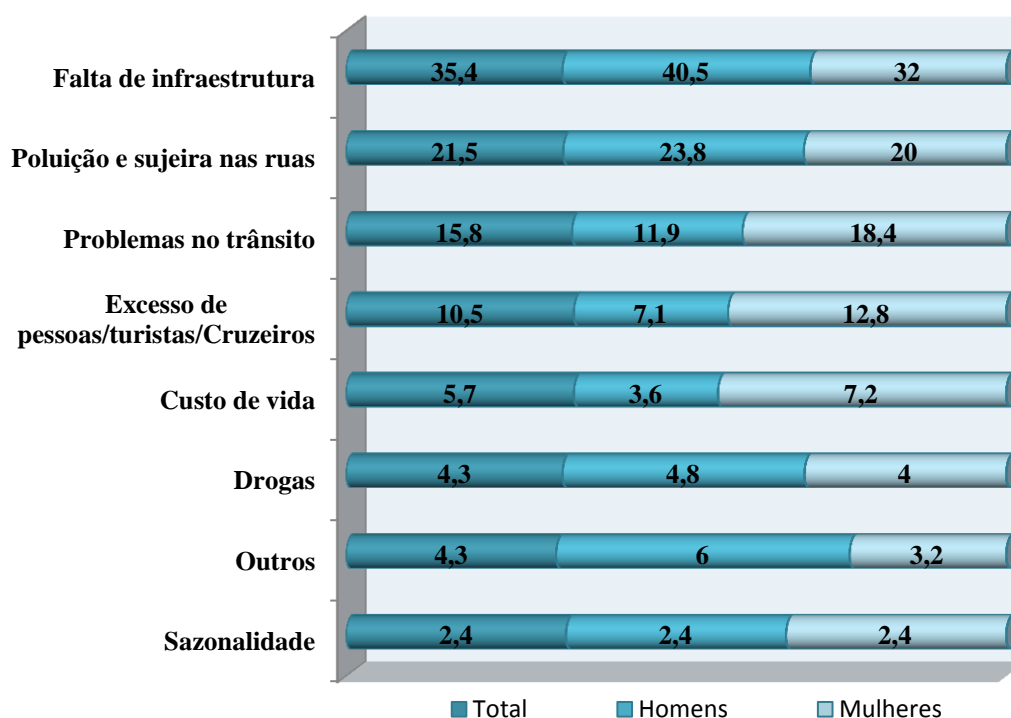


Gráfico 23 - Efeitos negativos do turismo percebidos pelos residentes de Armação dos Búzios.
Fonte: Elaboração própria, 2014.

Em reunião convocada pelo Fecab, foram discutidas alternativas relacionadas ao estacionamento de ônibus, micro-ônibus e vans, bem como áreas de estacionamento para veículos utilitários, tendo em vista não piorar o trânsito, já caótico na alta temporada. Os problemas com “flanelinhas”¹⁴⁶ e as drogas, também foram abordados, pois estão diretamente relacionados, além de usurpar visitantes e residentes.

O problema com os cruzeiros marítimos divide a opinião entre as lideranças e população local, sendo, sempre, tema em discussão. Na última temporada, não foram poucos os problemas ambientais relacionados à atracagem destas embarcações, chegando ao extremo de interditar o uso da praia da Tartaruga durante alguns dias repercutindo na mídia nacional e nas redes sociais.

Os problemas percebidos pelos residentes de Armação dos Búzios relacionados ao turismo geram desconforto por impactarem diretamente o cotidiano do morador, que muitas vezes, observa e entende que seu território está sendo utilizado de maneira desordenada com o predomínio do interesse do capital. Foi possível observar em algumas entrevistas, o

¹⁴⁶ Flanelinhas são pessoas que ficam “guardando/observando, tomando conta” do carro nas vias públicas e exigem dinheiro para fazê-lo sob ameaça de provocar algum dano ao veículo.

descontentamento e um sentimento até certo ponto de “traição” pela perda da tranquilidade, da qualidade ambiental e qualidade de vida.

Dentre os componentes analisados os residentes indicaram que a falta de infraestrutura (35,4%) seguida pela poluição e sujeira nas ruas (21,5%), pelos problemas no trânsito (15,8%), excesso de turistas/cruzeiros (10,5%), custo de vida (5,7%) e os problemas com drogas (4,3%) são os efeitos percebidos como os mais negativos para Armação dos Búzios.

As mulheres em Armação dos Búzios destacaram os problemas no trânsito (18,4), excesso de pessoas (12,8%) e o custo de vida (7,2%), enquanto os homens indicaram perceber mais os demais efeitos. A sazonalidade (2,4%) foi igualmente percebida. Enquanto em Paraty as mulheres perceberam mais que os homens a falta de infraestrutura (30,1), o excesso de pessoas (8,2%) e a violência (6,8%).

Analisando a escolaridade, verificamos que há informações importantes que permitem extrapolar o olhar para além da singularidade dos efeitos negativos. Pois, no componente falta de infraestrutura os residentes de Armação dos Búzios com ensino superior perceberam-na mais do que aqueles com menos anos de estudos. Já a poluição e a sujeira nas ruas e o excesso de pessoas foram mais destacados pelos residentes com ensino médio.

Os problemas com o trânsito e os problemas com drogas foram mais percebidos pelos residentes com menos anos de estudo (39,3%). Entretanto, nesse caso, considerando o conhecimento do território, podemos interpretar que tais percepções estão relacionadas, à distância do local de trabalho, a baixa remuneração que os faz sentirem-se em posição desfavorável em relação ao custo de vida. Aqueles que possuem o ensino superior residem, provavelmente, na península, por isso, tiveram uma percepção inversamente proporcional, não pelos anos de estudo a mais, pela localização onde vivem, por deterem os maiores salários e não considerarem o custo de vida alto.

Para Paraty (Gráfico 24), a percepção dos residentes em relação aos efeitos negativos é, em primeiro lugar, com a poluição e a sujeira nas ruas (38,9%), e em segundo, a falta de infraestrutura (29,8%), seguida pela degradação ambiental (9,2%), o excesso de pessoas/turistas (9,2%), a violência (4,6%) e o comércio ilegal (4,6%).

O estudo de Látková & Vogt (2014) também identificou que os moradores se preocupavam com o potencial do turismo em aumentar os problemas com o tráfego, o acúmulo do lixo e o aumento do custo de vida como se se identificou nos destinos estudados.

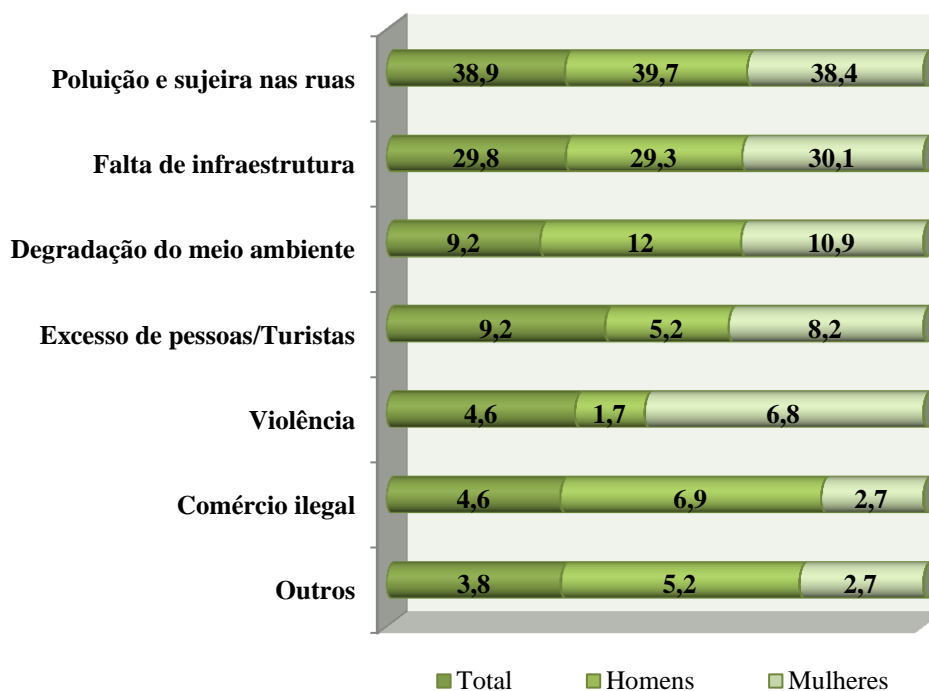


Gráfico 24 - Efeitos negativos do turismo percebidos pelos residentes de Paraty.
 Fonte: Elaboração própria, 2014.

Em Paraty a lógica territorial também se adotada para compreender as percepções dos residentes. Dentre os que mais destacaram a sujeira nas ruas, estão os residentes com mais anos de estudos (99,7%). Dentre aqueles que haviam concluído o ensino médio foram mais destacados o excesso de pessoas/turistas (11,5%) e o comércio ilegal (1,9%). Enquanto os residentes com menos anos de estudo, perceberam mais a falta de infraestrutura (99,8%), a degradação ambiental (27,1%) e a violência (11,6%).

Utilizando o conhecimento que temos sobre o território, é possível inferir que tais pessoas vivem nos bairros mais periféricos, carentes de infraestrutura e em contato com a violência. Pois, há um local conhecido como “faixa de gaza” onde é palco de conflitos, muitas vezes armados, nas imediações dos bairros Ilhas das Cobras e Mangueira.

Apesar da percepção acerca dos efeitos positivos e negativos do turismo. Quando questionado se consideravam os poder público responsável pela ação ou inação que refletiam nos efeitos positivos e negativos do turismo, os residentes de Paraty indicaram que o poder público é o responsável (72,1) (gráfico 25), significando que há, uma expectativa de o poder público deva cumprir com o papel estabelecido no âmbito da Constituição e atender os direitos sociais bem como a segurança, e também os efeitos positivos indicados.

Enquanto para Armação dos Búzios o poder público não é o principal responsável pelos efeitos do turismo. Tal situação pode estar relacionada ao fato de que historicamente, Armação dos Búzios os residentes não sentiam que suas demandas eram assistidas pelo poder público, quando ainda distrito do município de Cabo Frio.

De maneira que a iniciativa privada e os residentes uniram-se para prover muitas infraestruturas como, por exemplo, iluminação elétrica fazendo com que o sentimento persista. Também é comum ouvir de lideranças e residentes que a iniciativa privada é que move o turismo, destacando sua atuação em muitas questões que acabam por incidir sobre os residentes locais. Ressaltamos que nesse dizer está incutido algo a mais que o papel de pertencer à dinâmica econômica local, mas a ação no sentido de resolver os problemas locais, ao menos no território de seu interesse.

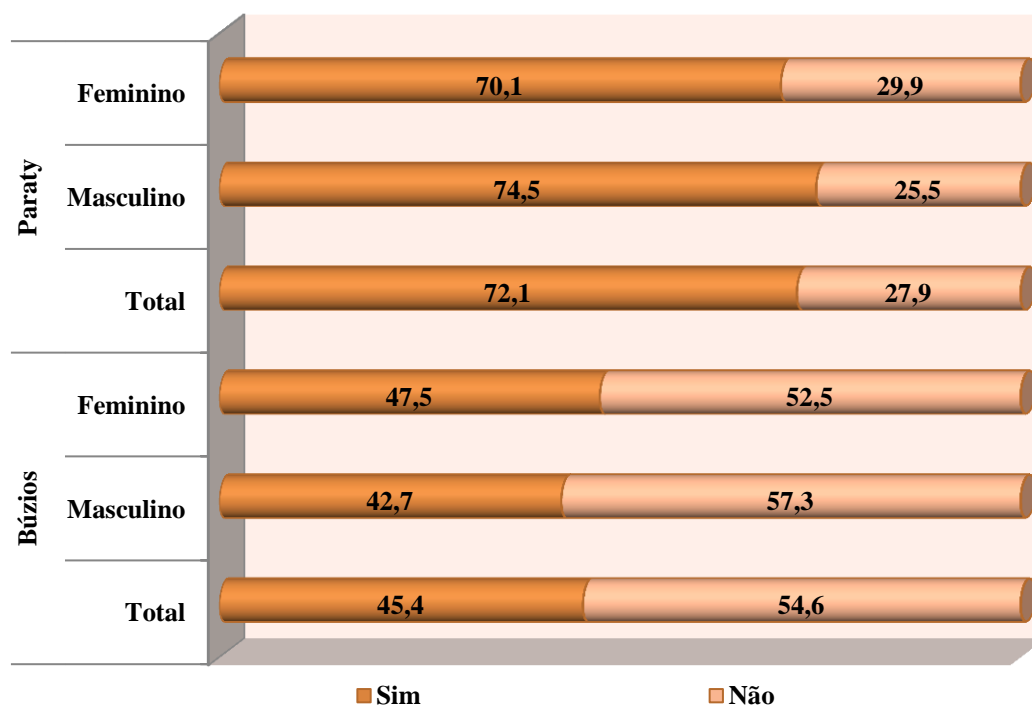


Gráfico 25 - Responsabilidade do poder público em relação aos efeitos do turismo.
Fonte: Elaboração própria, 2014.

Considerando o objetivo do estudo e também, a participação da comunidade no turismo seja como beneficiada pelos efeitos econômicos ou como protagonista nas decisões relativas às ações públicas do turismo, indagamos aos residentes se eles participavam de alguma organização colegiada que dialoga sobre as questões relativas ao turismo. O gráfico 26 revela que os resultados são praticamente unânimes em ambos os destinos.

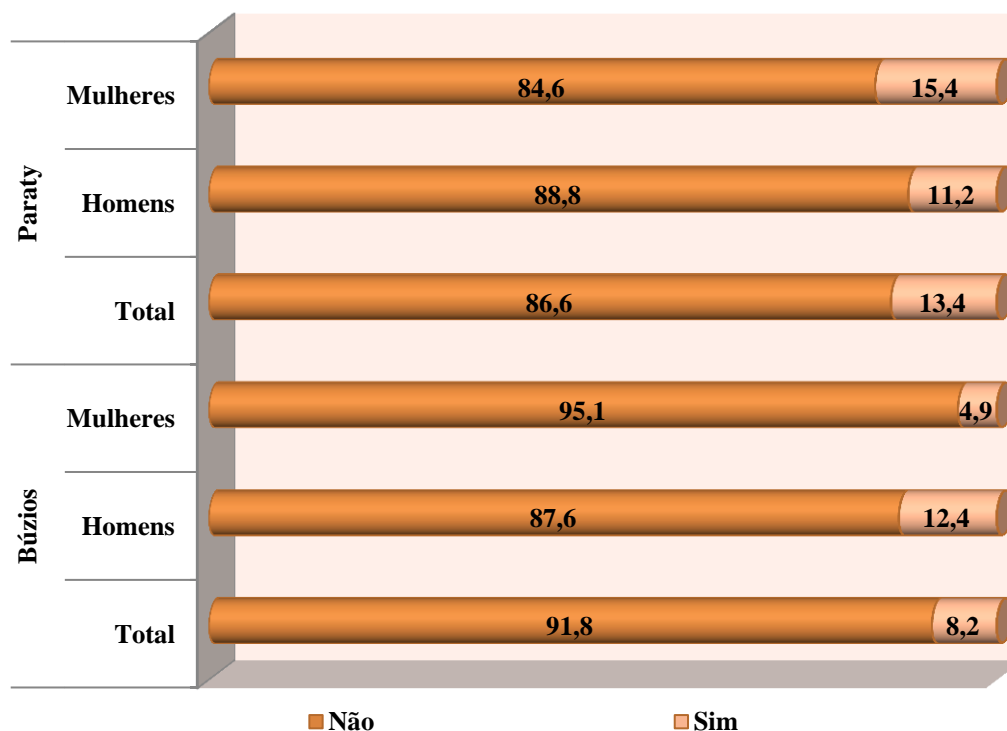


Gráfico 26 - Participação dos residentes em entidades civis em Armação dos Búzios e Paraty.
 Fonte: Elaboração própria, 2014.

A não participação extrapola as entidades civis, pois 72,6% de residentes de Armação dos Búzios e 75,1% de Paraty não participam das sessões semanais da câmara dos vereadores.

A não participação pode estar relacionada ao fato da população não possuir a cultura de atuar por meio de órgãos colegiados e tampouco participar dos processos de tomada de decisão, mas pode estar vinculada a ao despreparo ou falta de vontade por parte da gestão em ouvir as demandas dos residentes locais.

Ainda que não participem de entidades civis nem das sessões da câmara municipal, perguntamos aos residentes se tinham conhecimento de alguma entidade relacionada ao turismo (Gráfico 27).

Dentre as opções sugeridas para Armação dos Búzios a Associação dos Pescadores Colônia/Manguinhos (52,4%), foram as mais reconhecidas, até mesmo que a Secretaria de Turismo (38,2%) a terceira mais reconhecida, indicando uma forte identidade dos pescadores locais e da “vila de pescadores” que deu origem a Armação dos Búzios. Apesar desse reconhecimento por parte dos residentes, os pescadores não apresentam um protagonismo em relação a dinâmica turística local.

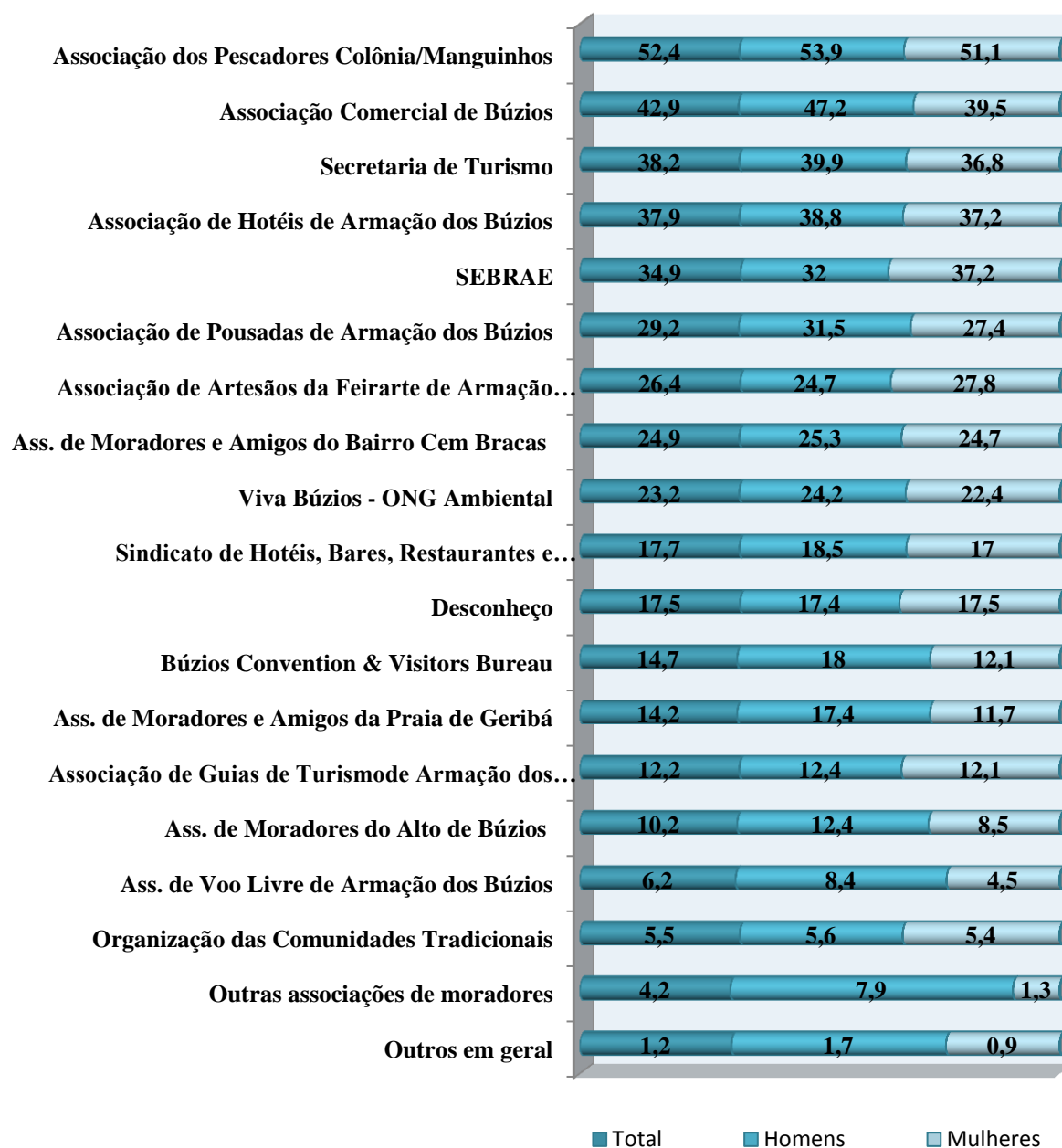


Gráfico 27 - Reconhece a existência das entidades civis de Armação dos Búzios.

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Em segundo lugar ficou a Associação Comercial (42,9%). No *trade* turístico, as mais reconhecidas são Associação de Hotéis (37,9%) e Associação de Pousadas (29,2%) de Armação dos Búzios além do Sebrae (34,9%). Associação dos artesãos da Feirarte (26,4%).

O Sindicato de Hotéis, Pousadas, Bares e Restaurantes, o Búzios *Convention & Visitors Bureau* e a Associação de Guias de Turismo ficaram com menos de 20%, possivelmente, por terem um ação mais direcionada aos segmentos nos quais atuam. Embora a Ong Viva Búzios tenha sido incluída em uma listagem de referência, há outras como a Ativa

Búzios que não foram citadas. As demais associações são de moradores, em geral, representativas de bairros específicos.

Em Paraty (Gráfico 28), a Secretaria de Turismo (45,5%) é a organização mais reconhecida dentre os residentes seguido do Paraty *Convention & Visitors Bureau* (36,2%), Associação Casa Azul (26,1%), entidade organizadora da FLIP, Associação dos Barqueiros (22,4%) e dos moradores do Campinho (20,9%).

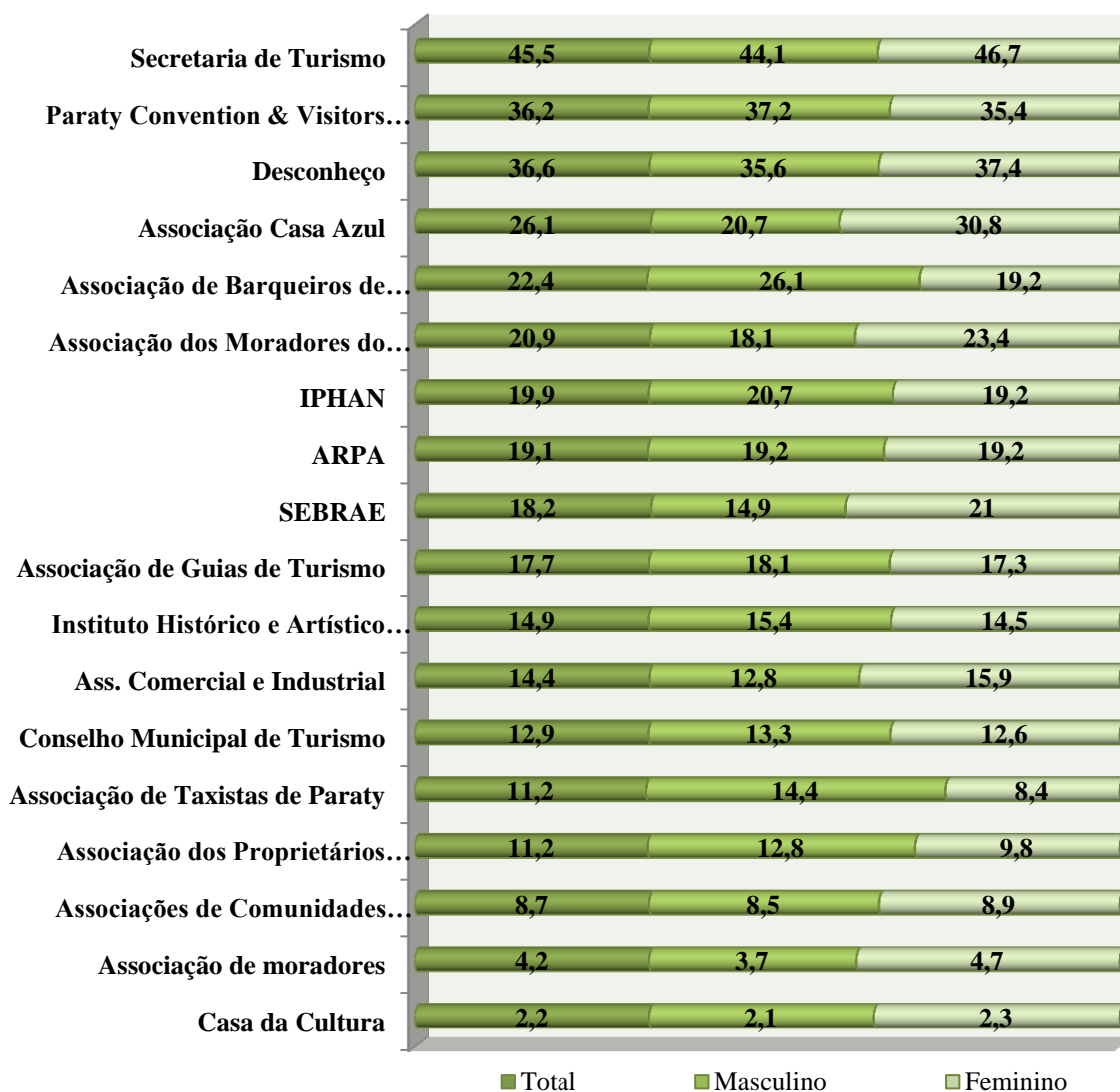


Gráfico 28 - Reconhece a existência das entidades civis de Paraty.
Fonte: Elaboração própria, 2014.

Com menos de 20% estão o IPHAN, a Associação dos Artesãos, Associação Comercial e Industrial de Paraty (ACIP), além do Instituto Histórico e Artístico de Paraty (IHAP) e da Associação dos Guias de Turismo.

Dentre os residentes que desconhecem qualquer instituição relacionada ao turismo, 17,5% são de Armação dos Búzios e 36,6% são de Paraty.

6.4.3.2. Perfil dos Visitantes e Avaliação dos Destinos Turísticos de Armação dos Búzios e de Paraty

A pesquisa com os visitantes, além de permitir o conhecimento relativamente ao perfil socioeconômico, disponibiliza informações fundamentais para a adoção de estratégias relativas a segmentação de mercado bem como para o poder público melhor atuar no sentido de atender o visitante e orientar as ações de comunicação e promoção do destino visando a obtenção de resultados econômicos positivos a partir do turismo (Likorish & Jenkins, 1997), pelo que constitui-se em ferramenta importante no âmbito da política e do planejamento turístico, inclusive para minimizar a sazonalidade.

Neste sentido, os dados essenciais da pesquisa de demanda referem-se a quantos visitantes chegaram; por qual meio de transporte; quanto tempo permaneceram no destino; qual o tipo de acomodação utilizado; e quanto foi gasto (Goeldner & Brent, 2011), bem como a procedência e nacionalidade.

Entretanto, há fatores motivacionais relacionados à educação, urbanização, garantia oferecida pelo *trade*, o marketing e as atrações no destino que são associadas a “uma gama de necessidades pessoais, tanto físicas quanto psicológicas” (Likorish & Jenkins, 1997, p. 62) influenciando a escolha de determinado destino turístico. Além da distância econômica e cultural, todavia, há casos em que a diferença cultural poderá ser o fator de atração dos visitantes; o custo e a qualidade dos serviços (Goeldner & Brent, 2011).

Considerando os objetivos da investigação bem como os objetivos específicos da pesquisa com os visitantes como já referido anteriormente¹⁴⁷, apresentamos os resultados obtidos por meio da administração do inquérito por questionário cujos dados foram analisados com o uso do SPSS (*Statistical Package for the Social Science*), versão 22.0 e pelo aplicativo Microsoft Excel 2007. Para caracterização da amostra e análise do comportamento das variáveis e das avaliações, os dados foram sintetizados por meio de estatísticas descritivas e distribuições de frequências.

A amostra de turistas de Armação dos Búzios é constituída por 238 visitantes, cujo gênero predominante é o feminino com 56,30% enquanto o masculino apresentou 43,70% (gráfico 29). Em Paraty, a amostra apresentou uma proporção de 50,2% pessoas do gênero feminino e 49,8% de pessoas do gênero masculino (Gráfico 29).

¹⁴⁷ Caracterizar o perfil dos visitantes; conhecer a origem e as motivações das viagens; avaliar a infraestrutura turística dos destinos por meio dos seus visitantes; e analisar a avaliação do destino e da viagem por meio dos visitantes nos destinos estudados.

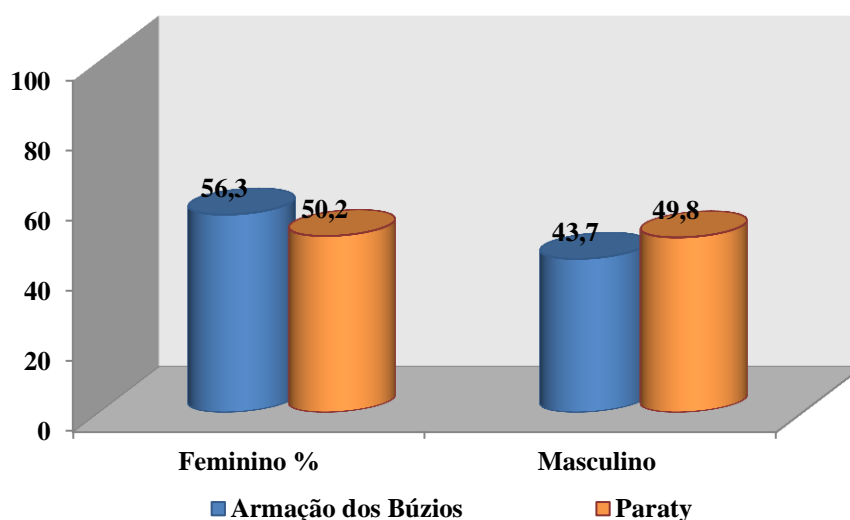


Gráfico 29 - Visitantes de Armação dos Búzios e Paraty de acordo com o gênero.
Fonte: Elaboração própria, 2014.

Em Armação dos Búzios a maioria dos turistas são jovens, com idade entre 28 a 24 anos (32,4%) (gráfico 30), enquanto em Paraty, os visitantes nessa faixa etária ocupam um percentual de 19,9. A Faixa etária que compreende a idade entre 25 e 31 anos apresentou 17,6% dos visitantes de Armação dos Búzios e 24,1% em Paraty. A maioria dos visitantes em Paraty tinham idade entre 25 e 40 anos (48,20%) (gráfico 30),

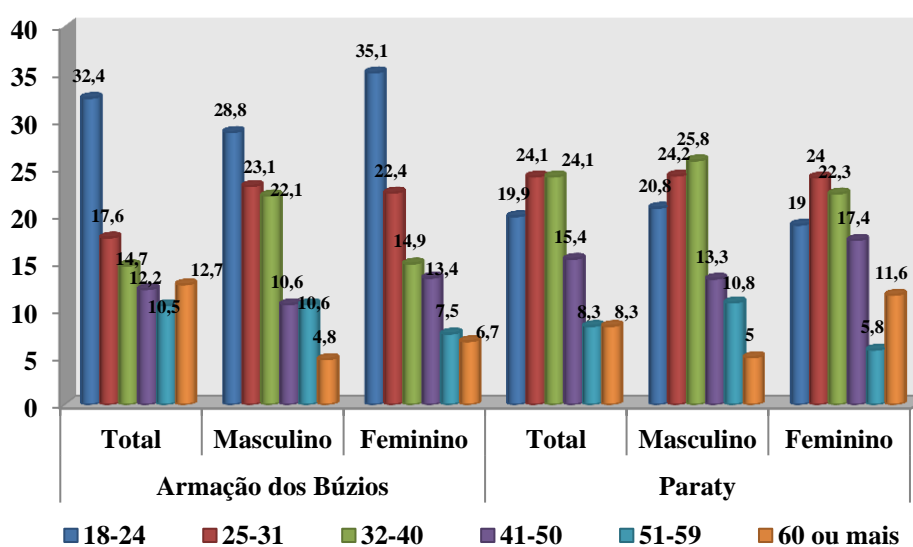


Gráfico 30 - Faixa etária dos visitantes de Armação dos Búzios e de Paraty
Fonte: Elaboração própria, 2014.

Na amostra, os visitantes de Armação dos Búzios e Paraty possuíam ensino superior completo¹⁴⁸ (39,9% e 39,4%) (Gráfico 31) ou até o ensino médio completo¹⁴⁹ (42,9% e 25,7%) (gráfico 31), sendo que pessoas com pós-graduação completa¹⁵⁰ compuseram 10,9% e 25,5% dos visitantes em Armação dos Búzios e de Paraty, respectivamente. Dentre os gêneros, Em Paraty, 39,2% dos visitantes do gênero feminino e 39,7% (gráfico 31) do gênero masculino, afirmaram serem pós-graduados.

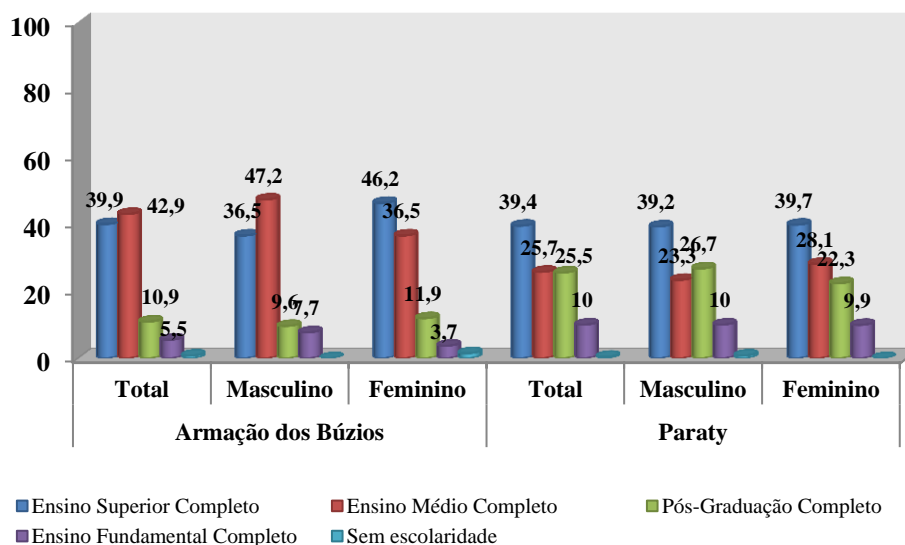


Gráfico 31- Escolaridade dos visitantes de Armação dos Búzios e de Paraty.
Fonte: Elaboração própria, 2014.

Na amostra, os visitantes que residem no Brasil representaram 93,3% da amostra. Dentre os quais se destacaram os visitantes que residiam, no momento da pesquisa, na cidade do Rio de Janeiro com 21,8% e na cidade de São Paulo com 10,9% (gráfico 32). Entretanto, na amostra registramos a presença de estrangeiros que são oriundos, principalmente, da Argentina (3,4%) e do Chile (1,3%) (Gráfico 32).

Em Paraty, os residentes no Brasil representaram 91,7% da amostra. Os estrangeiros são, principalmente, argentinos (2,5%) e franceses (2,1%) (gráfico 32). Dentre os brasileiros destacamos que 27,3% residem na cidade do Rio de Janeiro e 16,4% na cidade de São Paulo (gráfico 32), como revelado também, na pesquisa com visitantes de Paraty (ACA, 2008; Prefeitura, 2003). A maioria dos turistas estrangeiros chegou ao Brasil via aeroporto

¹⁴⁸ Licenciatura concluída.

¹⁴⁹ Concluído até o 12º ano.

¹⁵⁰ Estudos concluídos após a licenciatura com carga horária igual ou superior a 360 horas/aula.

internacional do Rio de Janeiro (27,3% dos estrangeiros), enquanto 7,1% deles chegaram via aeroporto internacional de Guarulhos, em São Paulo.

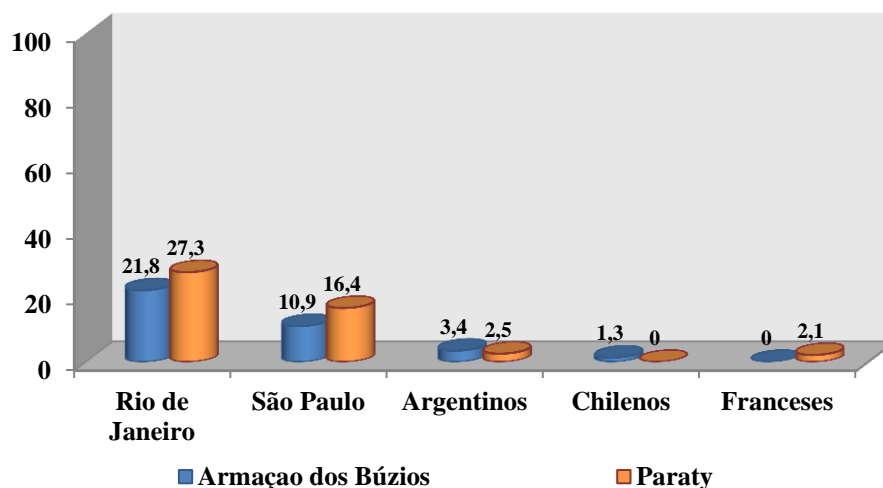


Gráfico 32 - Origem dos visitantes em Armação dos Búzios e de Paraty.
Fonte: Elaboração própria, 2014.

Comparando ambos os destinos, há o predomínio de visitantes dos Estados de Rio de Janeiro e do Estado de São Paulo, os principais destinos emissores nacionais.

Na amostra, os visitantes de Armação dos Búzios são casados (48,7%) ou solteiros (40,8%); procuram a cidade mais especificamente para lazer (94,5%), sobretudo para desfrutar do “sol e praia” (77,1%) (gráfico 33), como revela também, o estudo da demanda turística internacional brasileira (84,6%) (MTur, 2013). Se confirmando como destino de sol praia entre os visitantes que residem no Brasil e também no estrangeiro. O motivo ligado à natureza, ecoturismo ou turismo de aventura se destaca entre os visitantes do gênero masculino (19,4%) (Gráfico 33).

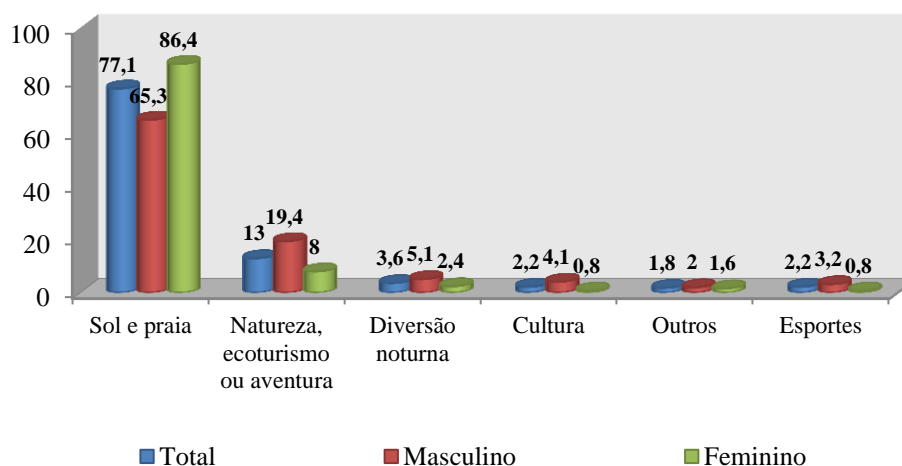


Gráfico 33 - Motivos da viagem - Armação dos Búzios.
 Fonte: Elaboração própria, 2014.

Em Paraty os visitantes que compuseram a amostra são majoritariamente solteiros (44,4%) ou casados (40,2%) e a motivação de viagem está voltada ao lazer (85,5%), principalmente, para a “cultura” (37,9%) e as atividades que envolvem a “natureza, o ecoturismo ou a aventura” (35,9%) (gráfico 34). Assim como em Armação dos Búzios, a natureza, o ecoturismo ou a aventura, constituíram-se no motivo de viagem mais fortemente citado entre o gênero masculino (45,1%) (Gráfico 34). Confirmando os resultados encontrados no Plano Mar de Cultura que revelou que os visitantes são motivados, principalmente pela cultura (22%) e pela natureza (18%) (ACA, 2008).

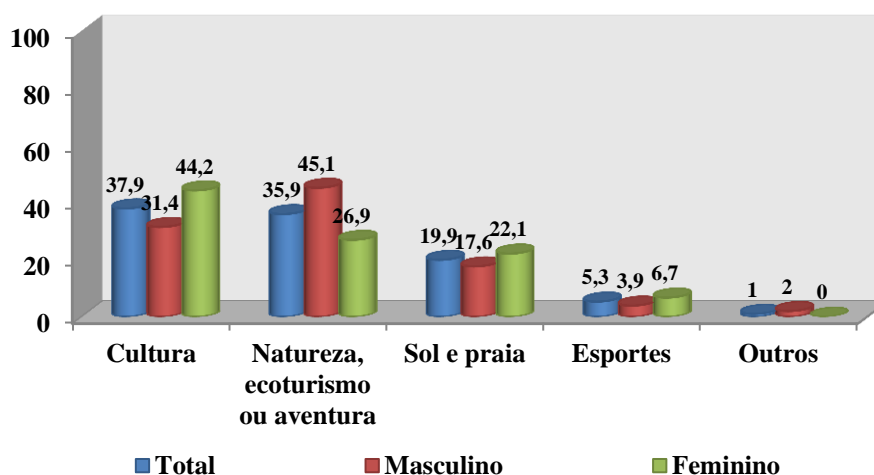


Gráfico 34 - Motivos da viagem – Paraty.
 Fonte: Elaboração própria, 2014.

Tanto em Armação dos Búzios quanto em Paraty os turistas realizam as viagens em família (34,5% e 51,0%) ou em casal (30,3% e 26,9%), hospedam-se nos destinos, Armação dos Búzios (64,3%) e Paraty (92,5%), em hotéis, flats ou pousadas (50,8% e 71,1%) (Gráfico 35).

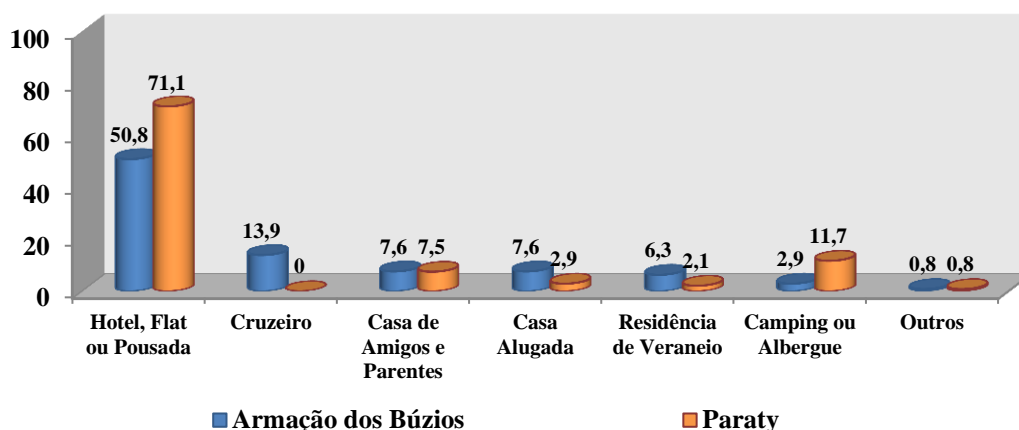


Gráfico 35 - Meios de hospedagem utilizados pelos visitantes de Armação dos Búzios e Paraty. Fonte: Elaboração própria, 2014.

Os turistas ficaram sabendo da cidade, principalmente, por meio de amigos e parentes (62,6% e 65,1%) e permaneceram, mais frequentemente, de 3 a 5 dias na cidade (49,60% e 46,9%) (Gráfico 36), porém, o percentual de visitantes que ficam até dois na cidade é significativo, 40,3% e 41,9%, o que nos leva a considerar que o excursionismo é expressivo em ambos os destinos.

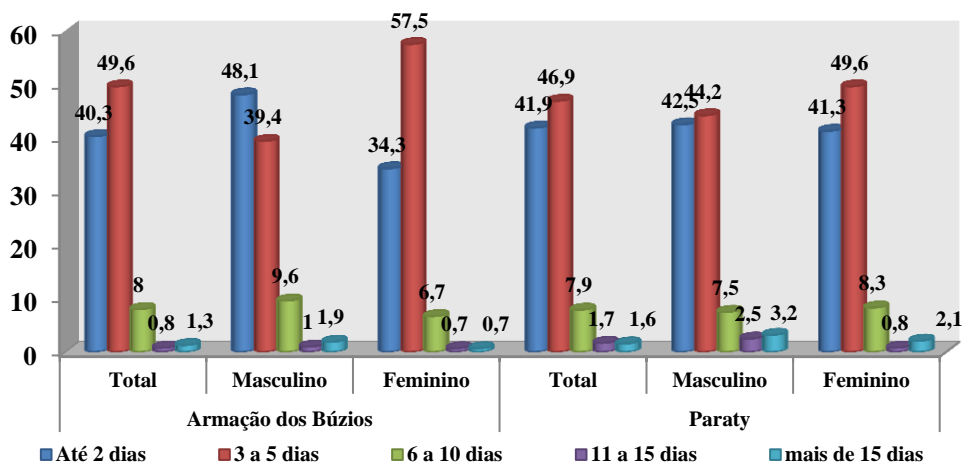


Gráfico 36 - Tempo de permanência nos destinos. Fonte: Elaboração própria, 2014.

Os turistas encontravam-se empregados (71,0% e 60,2%) e os aposentados representaram 5,5% e 13,7% da amostra. Dentre as profissões/atividades elencadas, as mais frequentes são Vendedor/Comerciante (9,7% e 5,4%); Professor (8,8% e 9,1%) e empresários (8,4%) em Armação dos Búzios e servidor público (5,0%) em Paraty.

A renda familiar mensal do turista em Armação dos Búzios e Paraty é de 4 a 6 salários mínimos, como declarou 37,41% e 47,5% da amostra. A renda mensal individual do turista de Armação dos Búzios e de Paraty é de até 3 salários mínimos como declarou 47,5% e 48,5% da amostra (Gráfico 37).

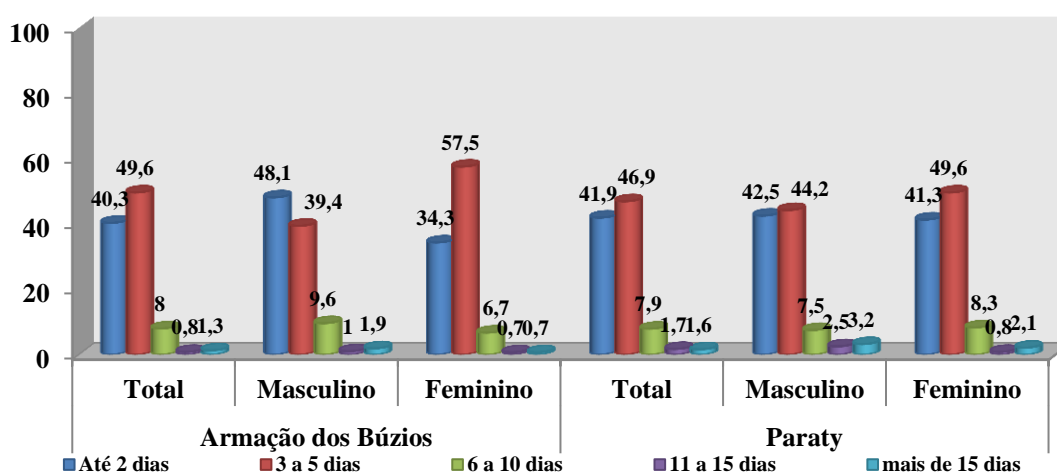


Gráfico 37 - Renda individual dos visitantes de Armação dos Búzios e de Paraty.
Fonte: Elaboração própria, 2014.

Além de conhecer o perfil e as motivações dos visitantes buscamos estabelecer uma correlação entre a avaliação do destino e o nível de satisfação com a viagem com a finalidade de verificar como são percebidas as ações que competem ao poder público local e se há uma relação direta com o nível de satisfação do visitante.

O gráfico 38 apresenta o total de visitantes que atribuíram valores igual ou superior a oito para a avaliação da experiência da viagem de um mínimo e zero e máximo de dez. Significando que a maioria dos visitantes de Armação dos Búzios (84%) e de Paraty (86,8%), embora tivessem percebido falha nas infraestruturas e nos serviços, não teve a sua experiência de viagem afetada. Tanto em Armação dos Búzios (85,1%) quanto em Paraty (87,6%) o gênero feminino mostrou-se mais satisfeito ao avaliar a experiência da viagem do que o gênero masculino 82,7% e 85,8%, respectivamente.

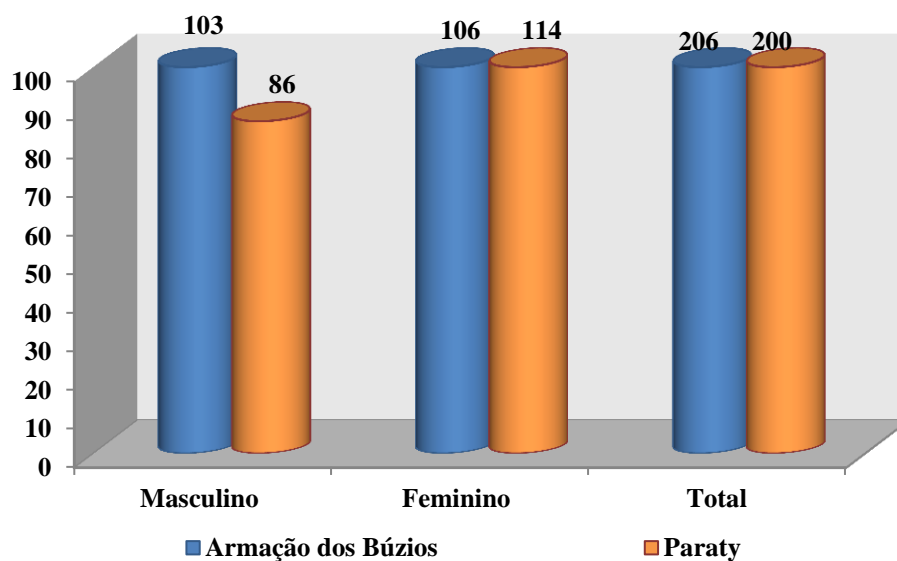


Gráfico 38 - Total de visitantes que atribuíram valores igual ou superior 8,0 para a experiência da viagem.
Fonte: Elaboração própria, 2014.

Os visitantes também avaliaram por meio da atribuição de valores entre 0 e 10, inclusive, o destino (Gráfico 39). Pelo que Armação dos Búzios recebeu o valor 8,9 para a avaliação global do destino enquanto Paraty recebeu 9,1. A diferença dos valores atribuídos entre os gêneros masculino e feminino e entre brasileiros e estrangeiros nos dois destinos é inferior a um ponto.

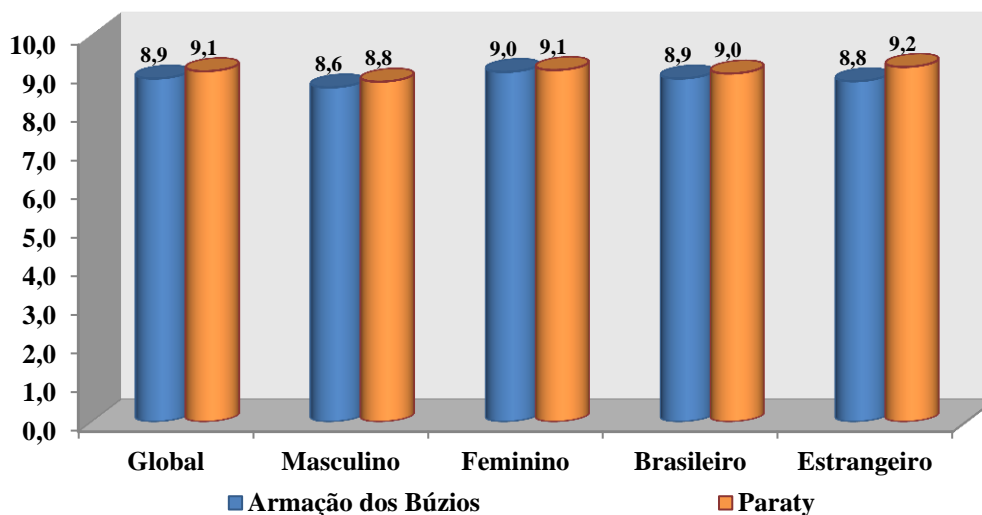


Gráfico 39 - Avaliação dos destinos de Armação dos Búzios e de Paraty.
Fonte: Elaboração própria, 2014.

Dentre os visitantes que responderam a pesquisa é possível afirmarmos que foram motivados pelo lazer em ambos os destinos sendo 94,5% em Armação dos Búzios e 85,5%

em Paraty. Entretanto, em Armação dos Búzios a motivação principal foi o ‘sol e praia’ (77,1%), cuja nota atribuída para a avaliação foi de 8,80 (gráfico 40), enquanto para os visitantes de Paraty a principal motivação de viagem esteve vinculada a cultura (37,9%) seguida pela natureza, ecoturismo ou aventura (35,9%), para os quais os visitantes conferiram valor 9,1 (Gráfico 40).

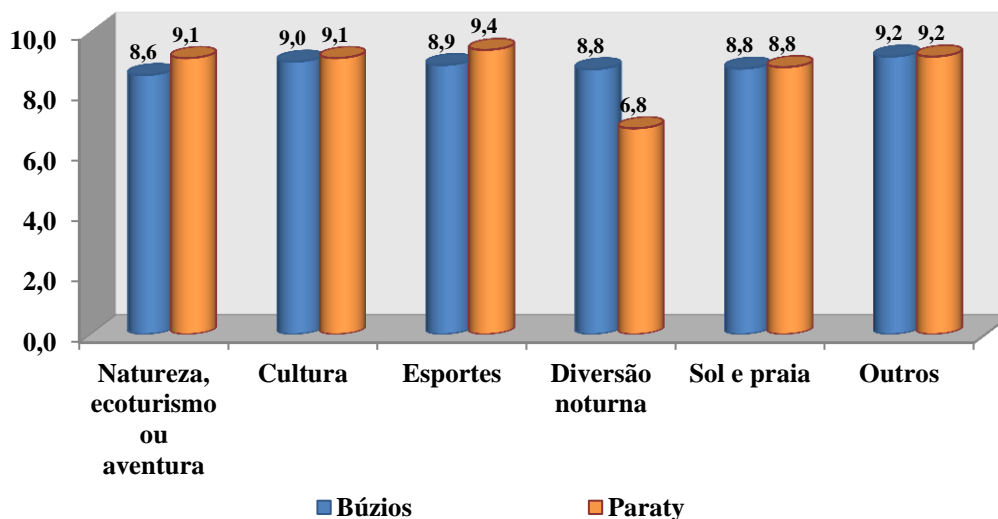


Gráfico 40 - Avaliação do destino de acordo com os motivos de lazer.
Fonte: Elaboração própria, 2014.

O gráfico 39 revelou que a avaliação geral do destino de Armação dos Búzios foi de 8,90 e de Paraty de 9,10. Entretanto, os visitantes motivados pelo lazer (94,5% e 85,5) atribuíram um valor à satisfação com o destino de 8,8 e 9,1 (gráfico 41). Os que se declararam mais satisfeitos com o destino foram aqueles que estavam visitando amigos e parentes (9,6 para ambos) (Gráfico 41). E os visitantes que estavam em Armação dos Búzios e Paraty em função de negócios ou para eventos e convenções conferiram menor nota ao avaliar o destino (6,9 e 8,0).

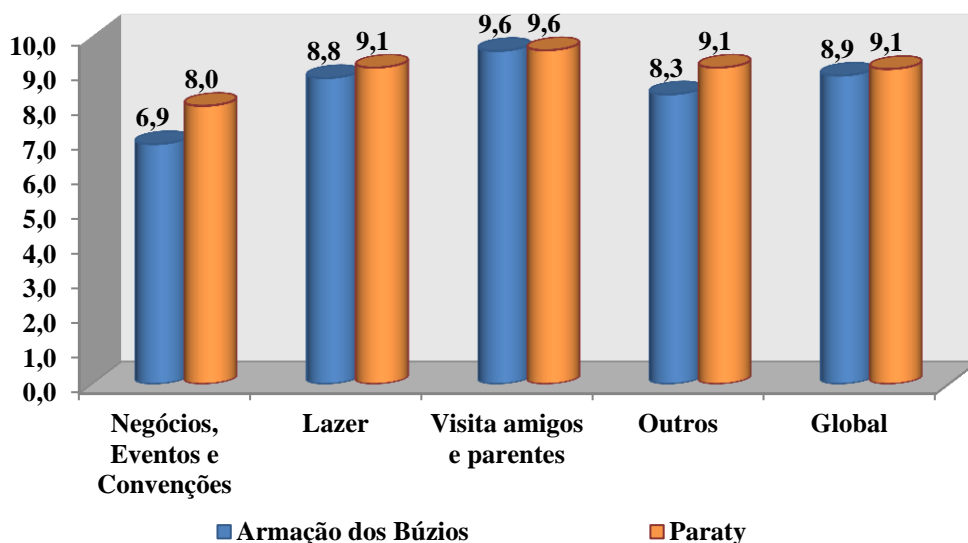


Gráfico 41 - Avaliação de acordo com os motivos da viagem.
 Fonte: Elaboração própria, 2014.

O turista que visitou Armação dos Búzios proferiu uma avaliação mais crítica aos preços (4,1) e mais satisfatória à diversão noturna (7,9) (Gráfico 42). Dentre os itens que competem a ação direta do poder público, o turista se mostrou mais insatisfeito com rodovias e estradas (5,4), além da sinalização turística (5,4); e mais satisfeito com a limpeza pública (7,6) e segurança pública (7,4).

A nota geral atribuída ao destino de Armação dos Búzios foi de 8,9. Denotando que, embora alguns serviços e infraestruturas tenham sido percebidos negativamente, o visitante parece avaliar fatores positivos e negativos, ao atribuir a nota de avaliação de geral do destino, sendo influenciado positivamente. Foram mais avaliados pelo visitante a limpeza pública (7,6), a diversão noturna (7,9), a hospitalidade/acolhimento (7,8) e a gastronomia (7,7).

Não identificamos divergências significativas entre as avaliações do gênero masculino e feminino uma vez que os valores de todos os itens avaliados não divergiram em mais de 1 ponto entre estes grupos; entretanto, entre brasileiros e estrangeiros as avaliações divergiram em mais de um (1,0) ponto nos quesitos: segurança pública 7,3 e 8,6), aeroporto (5,5 e 6,8), rodovias e estradas (5,4 e 6,0), hospitalidade (7,7 e 8,7), gastronomia (7,8 e 6,7) e preços (4,0 e 5,0).

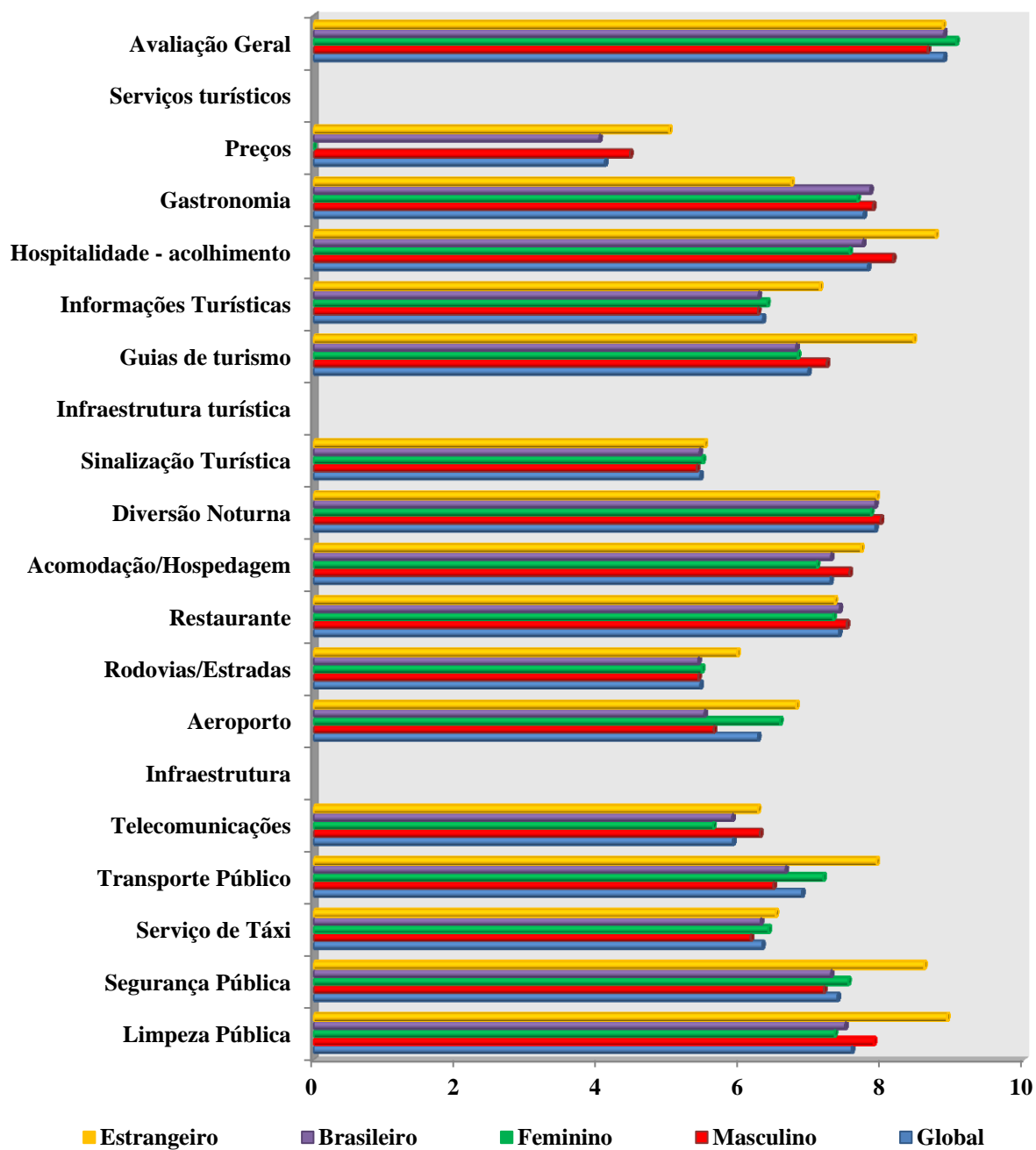


Gráfico 42 - Avaliação da infraestrutura e dos serviços turísticos em Armação dos Búzios¹⁵¹.
 Fonte: Elaboração própria, 2014.

¹⁵¹ Optamos por apresentar os dados na forma de gráfico de também de tabela com a finalidade de melhor ilustrar a leitura dos valores.

Tabela 3

Avaliação do destino de Armação dos Búzios

	Global	Masculino	Feminino	Brasileiro	Estrangeiro
Avaliação Geral	8,9	8,6	9,0	8,9	8,8
Infraestrutura					
Limpeza Pública	7,67	8,0	7,3	7,5	8,9
Segurança Pública	7,4	7,2	7,5	7,3	8,6
Serviço de Táxi	6,3	6,1	6,4	6,3	6,5
Transporte Público	6,9	6,5	7,2	6,6	7,9
Telecomunicações	5,9	6,3	5,6	5,9	6,2
Infraestrutura turística					
Aeroporto	6,2	5,6	6,6	5,5	6,8
Rodovias/Estradas	5,4	5,4	5,5	5,4	6,0
Restaurante	7,4	7,5	7,3	7,4	7,3
Acomodação/Hospedagem	7,3	7,5	7,1	7,3	7,7
Diversão Noturna	7,9	8,0	7,8	7,9	7,9
Sinalização Turística	5,4	5,4	5,5	5,4	5,5
Serviços turísticos					
Guias de turismo	7,0	7,2	6,8	6,8	8,4
Informações Turísticas	6,3	6,2	6,4	6,3	7,1
Hospitalidade - acolhimento	7,8	8,1	7,5	7,7	8,7
Gastronomia	7,7	7,9	7,6	7,8	6,7
Preços	4,1	4,4	3,8	4,0	5,0

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Em Paraty (Gráfico 43), a pior avaliação foi atribuída às telecomunicações (4,5), enquanto a hospitalidade e a gastronomia (8,1) foram os fatores mais bem avaliados. Ao compararmos brasileiros e estrangeiros identificamos que as diferenças com mais de um (1,0) ponto foram atribuídas, sobretudo, para a limpeza pública (6,5 e 5,4) e sinalização turística (6,0 e 4,2).

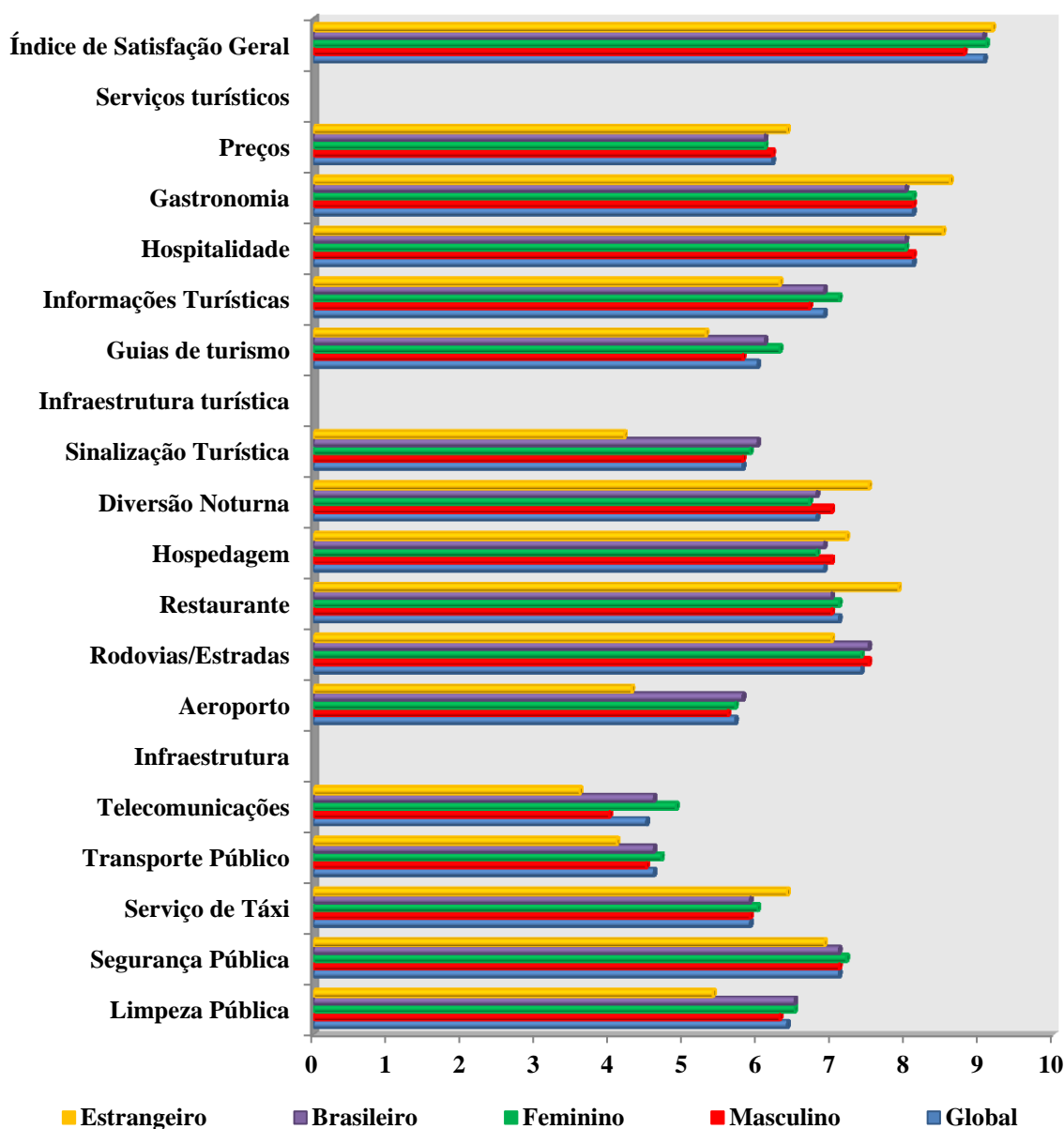


Gráfico 43 - Avaliação da infraestrutura e dos serviços turísticos em Paraty¹⁵².
 Fonte: Elaboração própria, 2014.

¹⁵² Optamos por apresentar os dados na forma de gráfico de também de tabela com a finalidade de melhor ilustrar a leitura dos valores.

Tabela 4

Avaliação do destino turístico de Paraty

	Global	Masculino	Feminino	Brasileiro	Estrangeiro
Avaliação Geral	9,1	8,8	9,1	9,0	9,2
Infraestrutura					
Limpeza Pública	6,4	6,3	6,5	6,5	5,4
Segurança Pública	7,1	7,1	7,2	7,1	6,9
Serviço de Táxi	5,9	5,9	6,0	5,9	6,4
Transporte Público	4,6	4,5	4,7	4,6	4,1
Telecomunicações	4,5	4,0	4,9	4,6	3,6
Infraestrutura turística					
Aeroporto	5,7	5,6	5,7	5,8	4,3
Rodovias/Estradas	7,4	7,5	7,4	7,5	7,0
Restaurante	7,1	7,0	7,1	7,0	7,9
Hospedagem	6,9	7,0	6,8	6,9	7,2
Diversão Noturna	6,8	7,0	6,7	6,8	7,5
Sinalização Turística	5,8	5,8	5,9	6,0	4,2
Serviços turísticos					
Guias de turismo	6,0	5,8	6,3	6,1	5,3
Informações Turísticas	6,9	6,7	7,1	6,9	6,3
Hospitalidade	8,1	8,1	8,0	8,0	8,5
Gastronomia	8,1	8,1	8,1	8,0	8,6
Preços	6,2	6,2	6,1	6,1	6,4

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Para analisar se havia correlação entre a avaliação das estruturas e serviços com a avaliação do destino, realizamos Análise de Correlação de *Spearman* (Tabela 5) que não acusou correlação forte e significativa entre alguma das avaliações relativamente aos serviços e a infraestrutura com a avaliação do destino. Também, não foi possível identificar alguma influência da avaliação da infraestrutura e dos serviços de Armação dos Búzios e de Paraty na avaliação geral da viagem.

Tabela 5

Correlação entre a avaliação de infraestruturas e serviços e o a avaliação geral dos destinos

Item	Correlação ¹⁵³ da avaliação do destino com a avaliação do item – Armação dos Búzios	Correlação da avaliação do destino com a avaliação do item - Paraty
Infraestrutura		
Limpeza Pública	-0,174	-0,215
Segurança Pública	-0,148	-0,207
Serviço de Táxi	-0,086	-0,136
Transporte Público	0,026	0,009
Telecomunicações	-0,020	-0,040
Infraestrutura Turística		
Aeroporto	-0,073	0,001
Rodovias/Estradas	-0,089	-0,123
Restaurante	-0,168	-0,074
Hospedagem	-0,115	-0,052
Diversão noturna	-0,059	-0,162
Serviços Turísticos		
Guias de turismo	-0,182	0,037
Informações turísticas	-0,135	-0,201
Hospitalidade	-0,120	-0,123
Gastronomia	-0,180	-0,182
Sinalização Turística	-0,110	-0,126
Preços	-0,096	-0,181

A tabela 5 indica que a da infraestrutura e a qualidade dos serviços turísticos avaliados em Armação dos Búzios e em Paraty não correspondem à premissa de que “quanto maior a qualidade do serviço em um destino, menor será a resistência em viajar para esse destino”

¹⁵³ Lembrando que a correlação forte fica próximo de 1 e a fraca, próximo de -1. Correlações próximas de zero indicam não haver correlação.

(Goeldner & Brent, 2011, p. 287) uma vez que mesmo as avaliações mais críticas não influenciaram a avaliação geral do destino e também, a avaliação geral da experiência da viagem, que em uma escala de 0 a 10. Os visitantes atribuíram valor 8,9 para a experiência de viagem em Armação dos Búzios e 9,0 para Paraty, como referido anteriormente.

Pelo que reiteramos a falta de correlação de *Spearman* no que se refere ao destino e também a avaliação da experiência da viagem (Gráfico 44). Ainda que o gênero masculino tenha manifestado mais insatisfação relacionada à experiência da viagem em Armação dos Búzios.

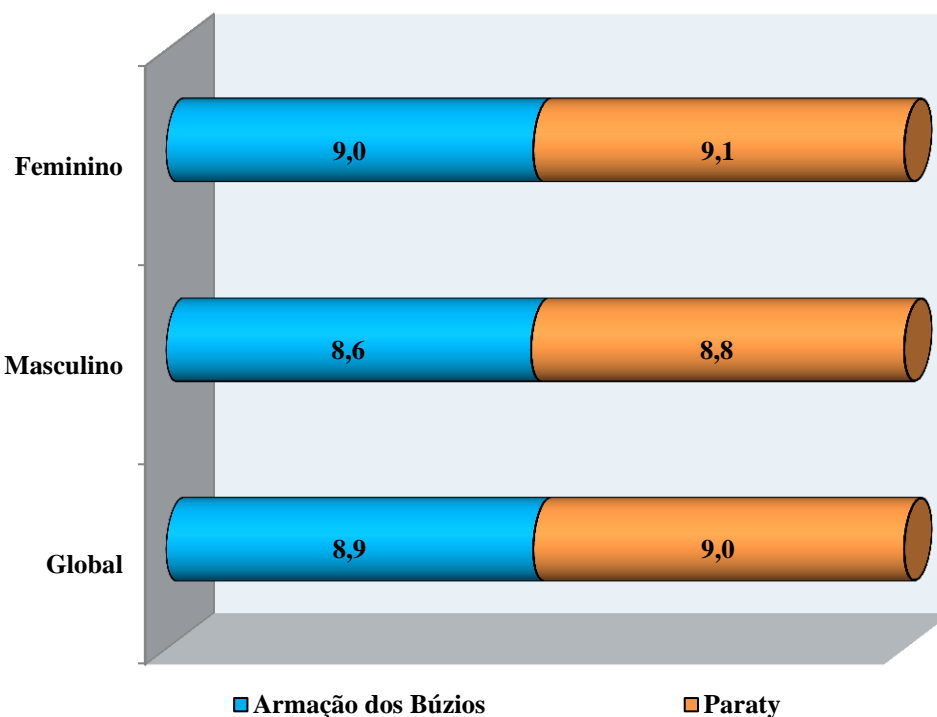


Gráfico 44 – Avaliação da experiência da viagem.

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Considerando ainda, a avaliação das infraestruturas e de alguns serviços turísticos e sua relação com a ação do poder público nos sítios visitados, 51,30% dos visitantes de Armação dos Búzios e 53,3% de Paraty revelaram que percebiam as ações (Gráfico 45).

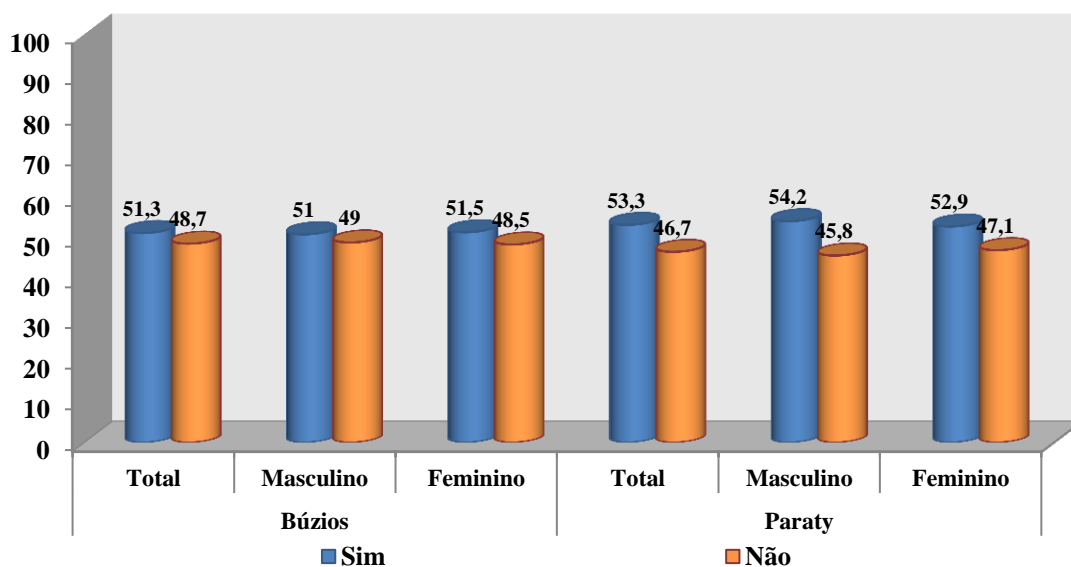


Gráfico 45 - Percepção acerca da ação do poder público nos sítios visitados.
 Fonte: Elaboração própria, 2014.

Dentre as ações de responsabilidade do poder público (Gráfico 46) foram destacadas pelos visitantes o planejamento e ordenamento territorial (57,4%) a sinalização turística (27%), organização de serviços turísticos (25%), organização de eventos (20,5%), qualidade dos produtos turísticos e acesso aos atrativos turísticos (18,9%).

Salientamos que a promoção do destino turístico de Armação dos Búzios (7,4%) foi pouco percebida como ação do poder público, correlacionando-se com a forma como os visitantes obtiveram informações sobre o destino, isto é, por meio de parentes e amigos como referido anteriormente. A limpeza pública, embora tenha sido bem avaliada, é possível que os visitantes não a relacionem ao poder público dado que é comum a terceirização do serviço.

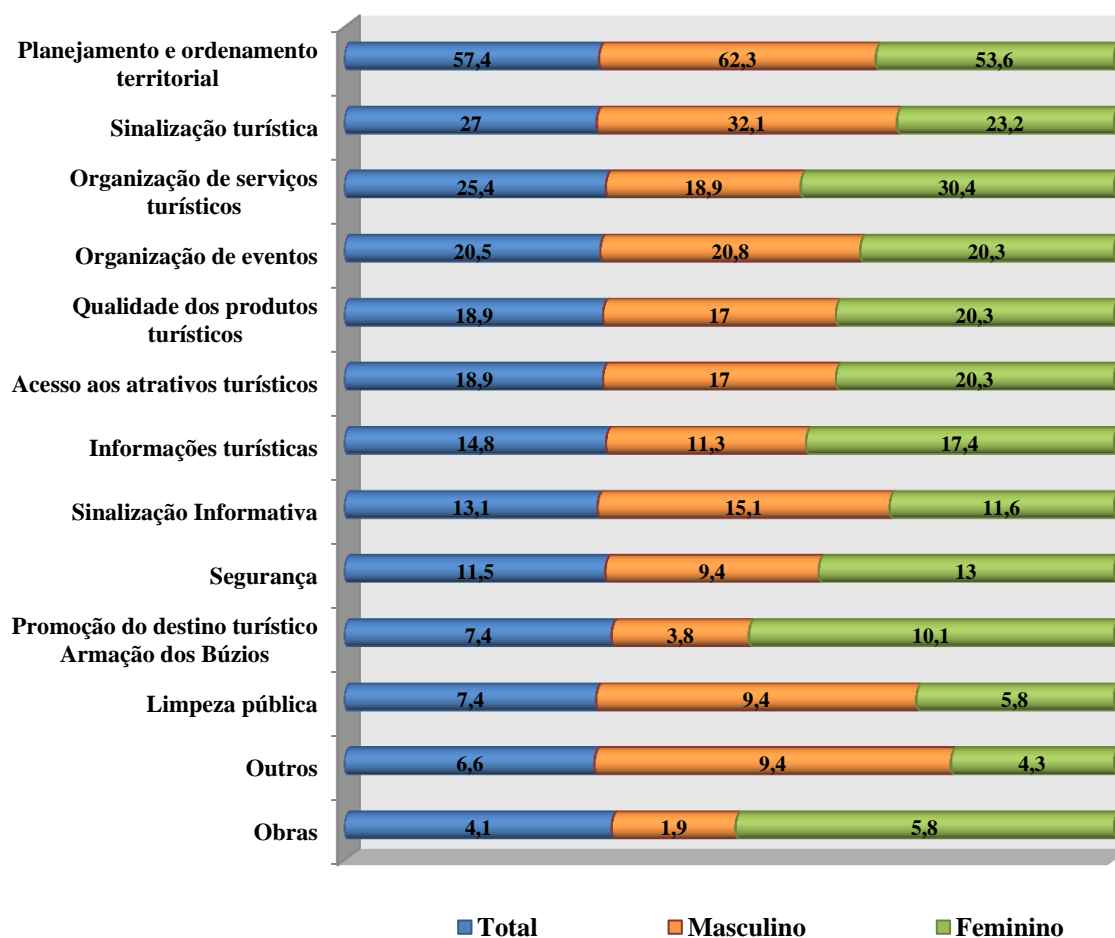


Gráfico 46 - Percepção acerca da ação pública em Armação dos Búzios.
 Fonte: Elaboração própria, 2014.

Em Paraty, as ações relacionadas ao poder público (Gráfico 47), mais percebidas pelos visitantes foram a organização de eventos (63,1%) o planejamento e ordenamento territorial (53,8%), a sinalização turística (36,2%); a promoção do destino turístico Paraty (34,6%) correspondendo aos 45,8% dos visitantes que revelaram buscar informações sobre o destino por meio da internet; a qualidade dos produtos turísticos (29,2%), as informações turísticas (28,5%), a organização de serviços turísticos (19,2%) e a sinalização informativa (17,7%). O acesso aos atrativos turísticos (8,5%), sobretudo os naturais, que se localizam fora da sede urbana de Paraty, muitas vezes com acessibilidade por mar, caminhos internos a unidades de conservação, havendo a necessidade de uso do transporte público com vistas a otimizar o tempo e também diminuir, os deslocamento por meio de caminhada.

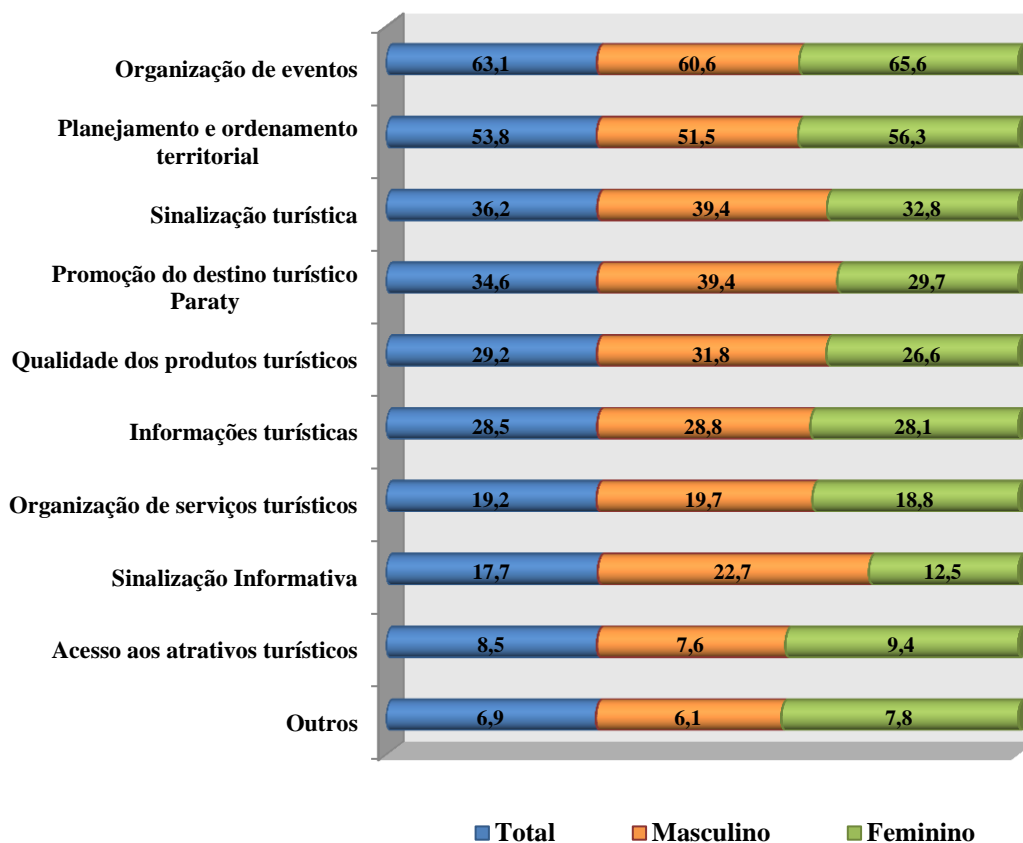


Gráfico 47 - Percepção acerca da ação pública em Paraty.
 Fonte: Elaboração própria, 2014.

Embora os visitantes tenham sido críticos em várias avaliações relativas as infraestruturas e aos serviços turísticos, também indicaram o que mais os agradou na estada nos destinos. Em Armação dos Búzios o patrimônio natural (87,82%), integrado pela paisagem que inclui as características da água do mar, a praia e o relevo recortado, proporcionando desfrutar de atividades diferenciadas desde práticas náuticas a mergulho foi o que mais destacado dentre os visitantes (Gráfico 48).

Entretanto, a experiência turística em Armação dos Búzios agradou 21,01% (gráfico 48) dos visitantes. Contradizendo a avaliação da experiência da viagem como um todo, em que os visitantes atribuíram valor 9,0 de um máximo de 10,0. Este dado pode estar relacionado ao entendimento da experiência turística voltada as infraestruturas e aos serviços turísticos, enquanto a experiência da viagem mais voltada aos fatores psicológicos e motivacionais de cada visitante. Independente do entendimento do visitante é um dado que tanto o poder público quanto o *trade* turístico devem prestar atenção no sentido de proporcionar melhores experiências aos visitantes inclusive no âmbito da gastronomia (19,75%), do patrimônio cultural (13,87%) e artesanato (13,45%).

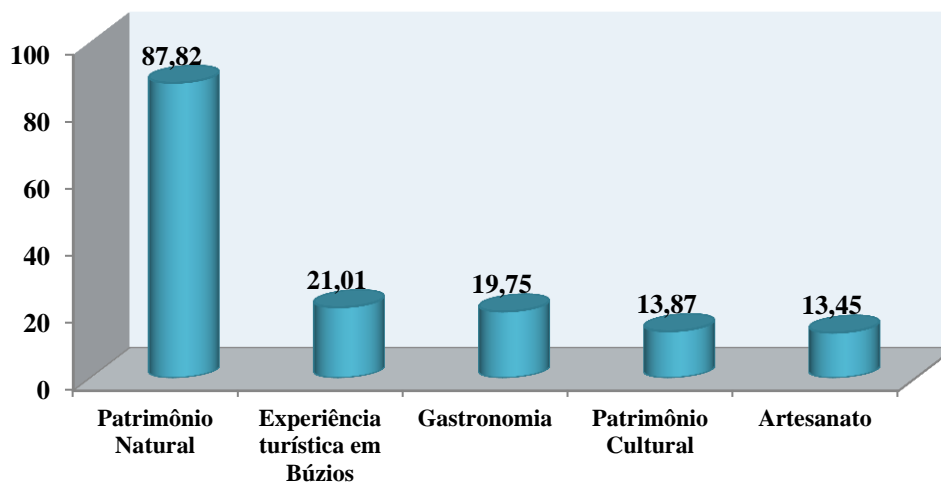


Gráfico 48 - O que mais agradou os visitantes em Armação dos Búzios.
 Fonte: Elaboração própria, 2014.

Em relação a Armação dos Búzios, revelam ainda, não valorizarem nem incorporarem o patrimônio cultural no âmbito do turismo. Patrimônio este relacionado a origem da aldeia que foi projetada ao mundo na década de 1960, ao saber fazer dos pescadores e também dos quilombolas, por meio dos quais se pode recontar a história local e sua relação com história do Brasil. O patrimônio natural apresenta particularidades que propicia sua inserção no âmbito do geoturismo, diversificando a oferta de produtos podendo atrair outro perfil de turista, sobretudo, nos períodos de sazonalidade acentuada.

O que mais agradou os visitantes em Paraty (Gráfico 49) foi o patrimônio cultural (76,35%) e o patrimônio natural (75,10%), seguidos pelo artesanato (31,12%), a gastronomia (29,88%), a experiência turística em Paraty (22,41%), os engenhos de produção de cachaça (19,50%) e as comunidades locais (16,60%).

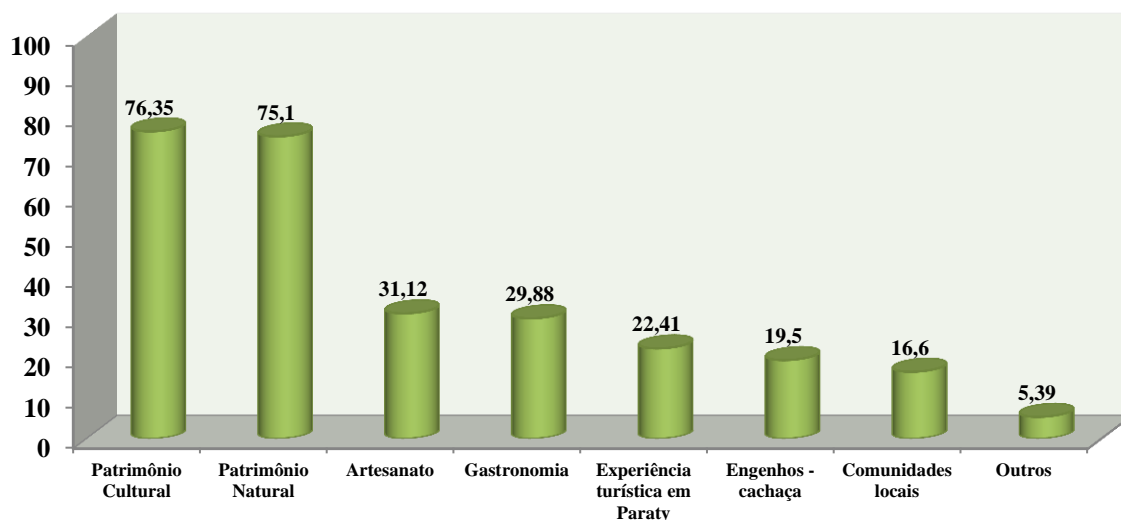


Gráfico 49 - O que mais agradou os visitantes em Paraty.
 Fonte: Elaboração própria, 2014.

Em Paraty, podem-se empreender esforços no sentido de inserir as comunidades tradicionais com seu modo de vida valorizando o saber fazer vinculado à pesca, a pequena agricultura e a gastronomia bem como as comunidades indígenas totalmente alijadas da dinâmica turística local.

Se por um lado, é necessário estar atento ao que mais agrada o visitante bem como as possibilidades que tal informação proporciona, por outro lado é indispensável, voltar o olhar para o que o desagrada no sentido de melhor recebê-lo.

Em Armação dos Búzios, dentre os visitantes que expressaram seu desagrado (Gráfico 50), o fizeram, principalmente, motivados pelo custo elevado/preços (16,00%), pelo trânsito (14,29%) e pelo acesso a cidade (10,08%) bem como a limitação reativa aos locais para estacionamento (8,4%).

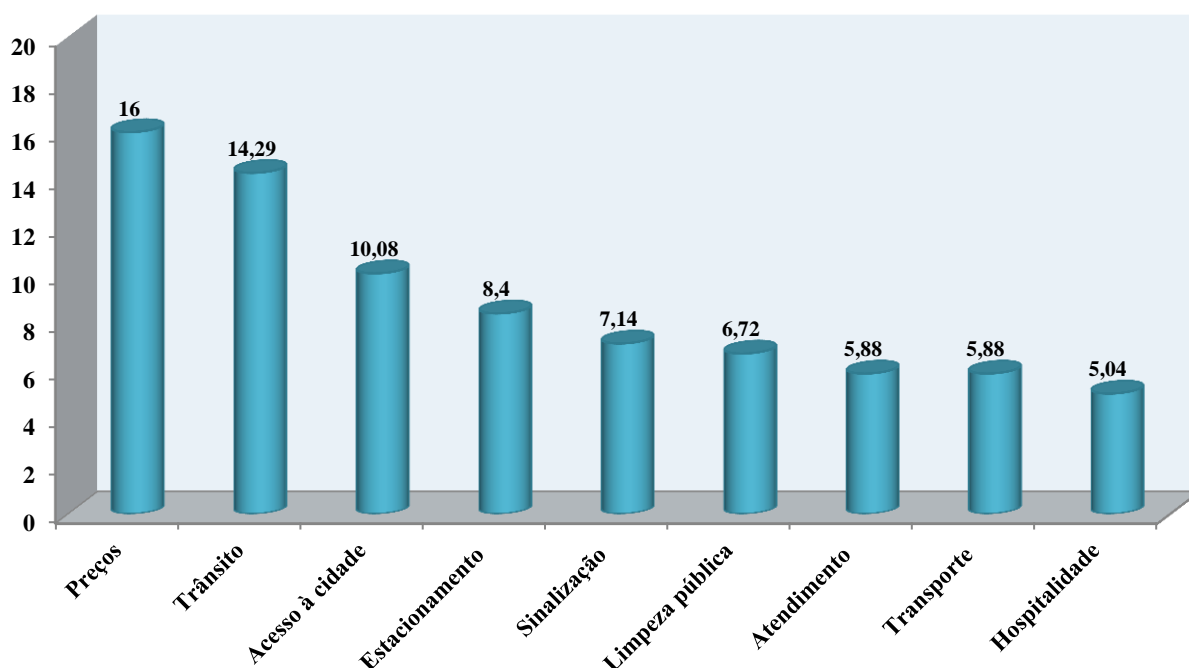


Gráfico 50 - O que menos agradou o visitante em Armação dos Búzios.
 Fonte: Elaboração própria, 2014.

Salientamos que o trânsito, o acesso e o estacionamento são fatores críticos para residentes e visitantes, dado que a posição geográfica, o traçado das vias públicas que têm um único meio de acesso à península onde se concentra parte significativa da infraestrutura turística bem como dos serviços públicos, direcionando o fluxo para o centro da cidade, acentuando os problemas relativos à mobilidade urbana.

A sinalização turística desagradou 7,14% dos visitantes que também observaram a limpeza pública (6,72%) e atendimento no comércio e transporte público (5,88%). O que foi corroborado na entrevista concedida pelo E06 que relatou o *feedback* que recebia dos visitantes relativamente a falta de lixeira, de banheiros e duchas nas praias, e o transporte público que não se aproximam das praias.

O gráfico 51 revela que dentre os motivos que mais desagradou os visitantes, 52,47% refere-se à infraestrutura e ao custo elevado dos serviços e produtos. Deste percentual o 15,35% indicaram desagrado com o transporte, 13,66% se referiram à infraestrutura urbana (calçamento, banheiro público, lixeira, falta de energia elétrica), 7,8% aos serviços de telecomunicação, além da sinalização turística (6,6%), preços (4,96%), saneamento básico (4,1%) como também referido na E28¹⁵⁴ “Na parte da iluminação pública, energia elétrica sempre dá problema, no verão principalmente, quando tem aumento da demanda”.

¹⁵⁴ Entrevista concedida em 04 de outubro de 2013.

O clima foi um fator de frustração e desagradou a 4,97% dos visitantes seguidos do estado de conservação do patrimônio cultural relativo às igrejas (4,53%) e a gastronomia (3,69%).

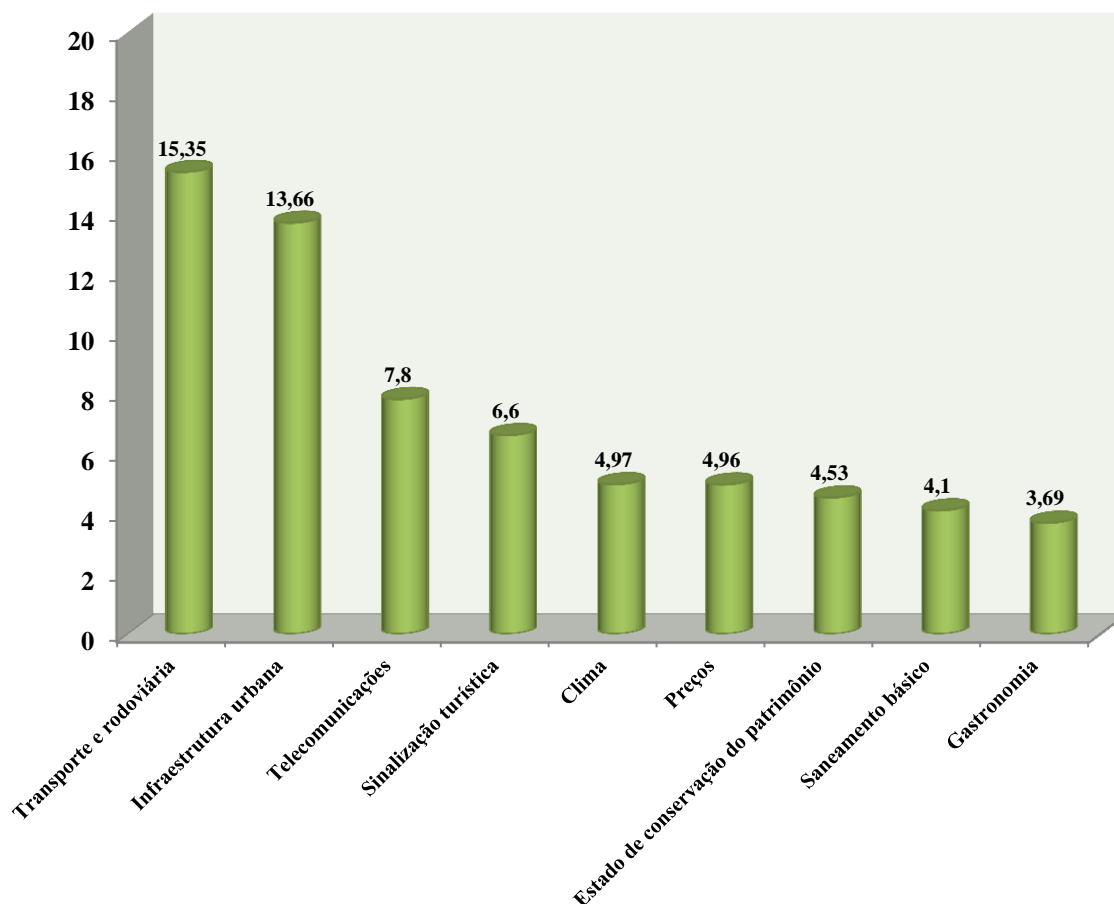


Gráfico 51 - O que menos agradou o visitante em Paraty.
 Fonte: Elaboração própria, 2014.

Relativamente a Armação dos Búzios (gráfico 50) e Paraty é possível afirmar que em ambos os destinos o que mais desagrada aos visitantes é a infraestrutura, sobretudo, de transporte, urbana, telecomunicação e saneamento básico, mais que a sinalização turística. Entretanto, os preços desagradam mais em Armação dos Búzios.

Destacamos que dentre os componentes que menos agradaram os visitantes, estão relacionados à infraestrutura básica e turística, ambas de responsabilidade do poder público local, indicando que além de relativas a organização e estruturação da oferta turística bem como a promoção do destino, é necessário suprir as deficiências mais prementes, pelo que o turismo, poderá impactar negativamente no meio ambiente natural, matéria prima para o turismo local.

Síntese conclusiva: O capítulo relativo aos casos de estudo, tem início com a caracterização sócio geográfica que apresenta a evolução populacional a partir da segunda metade do século XX até o censo de 2010, além da contribuição das atividades que compõem o PIB municipal. Destacamos que, embora a atividade turística confira a dinamismo a economia local, a maior arrecadação do PIB é proveniente da indústria da construção civil e dos *royalties* do petróleo. Na sequência, realizamos uma breve contextualização histórica da colonização ao século XX com vistas a melhor compreender a ocupação do território bem como o desenvolvimento econômico ao longo dos séculos, nos destinos estudados. No século XX o turismo se aproximou lentamente, até os anos 70, quando foram construídas as BR 101 e a Ponte Costa e Silva, tornando os territórios acessíveis. Uma vez que os recursos naturais são preservados e também atrativos, motivam o deslocamento de visitantes. O patrimônio cultural em Paraty apresenta característica que lhe garantiu a proteção federal desde 1945, enquanto o natural foi protegido por meio de unidades de conservação a partir dos anos 1970. A interação do patrimônio natural e cultural compõe uma paisagem cênica que possibilitou a candidatura ao reconhecimento como patrimônio mundial pela UNESCO. Em Armação dos Búzios as belezas naturais apresentam características muito particulares decorrentes da interação entre fatores geomorfológicos e o microclima local resultando no afloramento de águas frias conferindo clima com perfil semiárido e vegetação com fisionomia de caatinga, distinguindo-se do litoral do Estado do Rio de Janeiro. O patrimônio cultural está vinculado a vila ou aldeia de pescadores bem como a igreja de Sant'Ana. De maneira que as características naturais e culturais são atrativas o suficiente para motivar o deslocamento de fluxos nacional e internacional. Pelo que despertou o interesse olhar para a atividade turística que começou a se estruturar por meio da oferta de meios de hospedagem, restaurantes, agências de viagens, transporte e também, se organizarem para melhor receber o visitante. Ainda que os destinos estudados apresentem alguns problemas relacionados a infraestrutura básica e turística bem como a prestação dos serviços, na percepção dos visitantes os problemas que são identificados não interferem na experiência da viagem. Os residentes avaliam o turismo local com percepção mais focada nos efeitos positivos do que nos negativos, indicando certa dependência econômica em relação a geração de emprego e renda. Para além da geração de emprego e renda, o turismo em Paraty é entendido como estimulador da proteção e conservação do patrimônio e divulgação da cidade, enquanto em Armação dos Búzios é vinculado à divulgação da cidade e também, é um meio para se organizá-la. No próximo capítulo apresentamos a discussão do resultado das entrevistas com o intuito de analisar a governança em Armação dos Búzios e em Paraty.

PARTE IV. DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

7. PRINCIPAIS RESULTADOS DA INVESTIGAÇÃO: ENTRE A HIERARQUIA E A GOVERNANÇA

A participação da sociedade civil em políticas setoriais no Brasil, especialmente no que se refere às políticas municipais de saúde e de educação, tem como marco a Constituição de 1988, que foi elaborada tendo vista assegurar a democracia nos processos políticos e decisórios para além da democracia representativa (Santos Junior et al. 2004), prevendo formas de organização social como os conselhos consultivos e deliberativos, as ouvidorias públicas e a descentralização.

A base decisória no município também é o *locus* das políticas de turismo, uma vez que é no território municipal que o turismo é produzido e consumido, apesar das responsabilidades relativas à promoção do turismo como fator de desenvolvimento econômico e social serem atribuídas ao governo federal, estadual municipal e do Distrito Federal (S. F, 2013).

A democratização instalou no país, um contexto marcado por “forte consenso em torno do ideário participacionista” (Tatagiba, 2005, p. 209). A PNT (1996 – 1999). Por meio do PNMT implementou-se a municipalização do turismo no território nacional, orientando a formação de Conselhos Municipais de Turismo de caráter participativo, incluindo representante do *trade* turístico, da sociedade civil organizada e comunidades local, caracterizando a organização municipal em torno do turismo.

Na sequência, o PRT, a partir de 2004, buscou a regionalização do turismo com a participação e a descentralização, levando os organismos regionais a se constituírem como instância de governança regional, empreendendo esforços para organizar o turismo com base no território regional, como já referido anteriormente.

Uma vez que a municipalização deixou de ser o foco do recorte territorial para a implementação dos programas nacionais de turismo, os destinos, objetos deste estudo, Armação dos Búzios e Paraty, que não haviam consolidado o processo de organização local, se desestruturaram e, apesar da criação oficial do Conselho Municipal de Turismo, na ocasião da realização das entrevistas, não estava em funcionamento.

Em virtude desse fato, buscamos analisar a partir da evolução da política de turismo (Figura 41) e sua implementação no território municipal, como ocorre a relação entre os atores sociais, em quais espaços de diálogo o turismo é abordado, quais são os atores que possuem um protagonismo social mais reconhecido dentre os entrevistados.

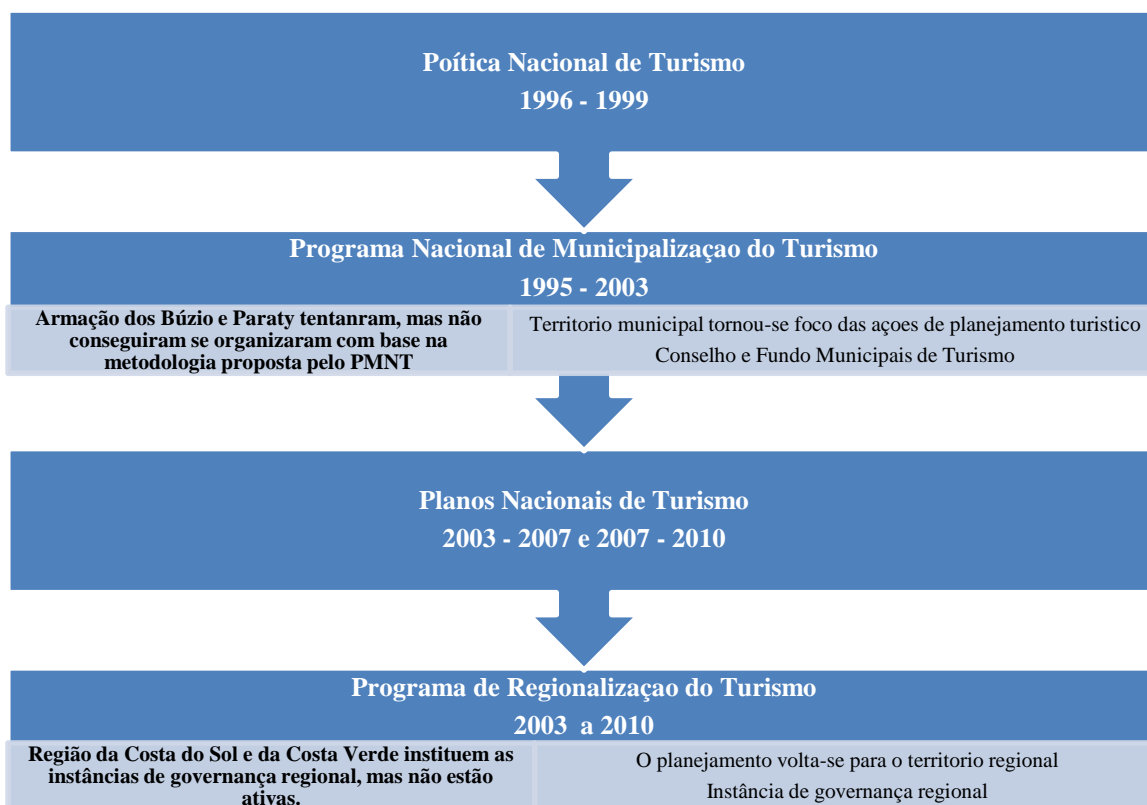


Figura 41 - Armação dos Búzios e Paraty em relação ao PNMT e PRT.
Fonte: Elaboração própria, 2014.

Neste sentido foram realizadas questões que nos permitiu identificar e interpretar os problemas de destino percebidos pelos atores assim como sua visão acerca do papel dos diferentes atores, o processo de participação, as redes e a governança local, sendo esses os sucessivos conceitos a seguir, apresentados.

7.1. Os Problemas do Destino Percebidos pelos Atores

Esta seção apresenta os problemas de ordem infra-estrutural e política revelados nas entrevistas. Para melhor compreensão do texto, agrupamos os problemas em dois momentos distintos. Primeiro os relacionados aos temas concretos e, segundo, os que estão relacionados à política, ao planejamento e à gestão turística nos destinos. Como as entrevistas foram realizadas com representantes das esferas federal, estadual e municipal, os problemas retratam as realidades de cada nível governamental.

A. Problemas Relacionados a Temas Concretos

Devemos salientar que dentre os temas concretos elencados pelos entrevistados estão à infraestrutura, sobretudo em relação ao saneamento básico, iluminação pública, calçamento, sinalização turística, ordenamento do território, regulamentação, controle e fiscalização e qualificação profissional.

A **infraestrutura básica** nas cidades brasileiras ainda não atingiu nível desejado. Sendo histórica a relação dos centros urbanos com a ausência de saneamento básico, como foi no início do século XX, na cidade do Rio de Janeiro (Machado, 2008).

Tendo em vista reduzir a problemática relativamente à deficiência de saneamento básico no território nacional, seja urbano ou rural, foi sancionada a Lei n.º 11.445 de 05 de janeiro de 2007 que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico orientando investimentos para amenizar essa necessidade.

No turismo, o **saneamento básico** foi incluído no Prodetur do Estado do Rio de Janeiro e contemplou projetos em Armação dos Búzios e em Paraty, como referido anteriormente. É uma demanda da sociedade de longa data que apareceu, reiteradas vezes, nos conteúdos das entrevistas com os atores sociais.

“Uma das coisas importantes de você saber, nós não temos água tratada em Paraty, você sabe disso?” E 14

“Então, os problemas que a gente tem hoje são exatamente os que nós temos desde sempre, tem alguns que já melhoraram, água, luz, aqui de dia falta água, de noite falta luz, sabe aquele negócio?” E 01

Os problemas de infraestrutura extrapolam o saneamento básico e também são percebidos em outras áreas como **iluminação pública, calçamento e sinalização turística**, que também são infra estruturais.

“Como eu falo, por ser um destino ainda novo, jovem, um dos maiores problemas nosso é infraestrutura, sim. A cidade tem problema de saneamento básico, mas continua sendo um lugar maravilhoso, mas nós temos problemas.” E 02

“Na parte da iluminação pública, energia elétrica sempre tá dando problema, no verão principalmente, quando tem aumento da demanda.” E 28

“O turista tem que andar isso tudo pra chegar à praia. Sinalização, zero! O turista se perde na cidade. Aqui em Búzios, uma das profissões, a segunda profissão de cada morador é guia turístico! Porque não tem sinalização nenhuma.” E 10

Ressaltamos que os problemas de infraestrutura nos destinos estudados atingem não apenas os turistas, mas, principalmente, a população local de bairros periféricos onde há pouca concentração de infraestrutura turística. Como forma de lidar com a deficiência do sistema de abastecimento de energia elétrica que não é suficiente no verão, há bairros que ficam sem energia elétrica, despertando o sentimento nos residentes de que são preteridos em função do bem estar dos turistas.

Os problemas de infraestruturas apresentam interface com o ordenamento territorial, uma vez que incide no planejamento das ocupações e dimensionamento das infraestruturas adequadas para o uso de determinado território. Por **ordenamento do território** nos referimos ao “conjunto de instrumentos utilizados pelo setor público para influenciar a distribuição de pessoas e atividades nos territórios a varias escalas, assim como a localização de infraestruturas, áreas naturais e de lazer” (CEMAT/DGOTDU, 2011, p. 18). Podendo as atividades de ordenamento ser implementadas por diferentes níveis escalares de governo (federal, regional, local).

Nesse sentido, destacamos a importância do ordenamento do território, inclusive os turísticos, para dimensionar os recursos em função da ocupação destinada. Na percepção dos entrevistados nos destinos estudados há atores que:

(a) Entendem a necessidade de fazer o ordenamento do território.

“Eu luto há muito tempo pra que a gente consiga fazer um ordenamento de fato aqui no município, é, uma organização que venha contribuir para o crescimento do turismo e pra toda cidade, quando eu falo ordenamento eu falo em todos os setores, em todos os segmentos, porque não se pode falar de turismo sem o meio ambiente está ordenado, não pode falar de turismo sem a ordem pública estar atuando, você não pode falar de turismo sem o serviço público tá funcionando.” E 07

*“Ordenamento territorial turístico, nenhuma [ação do poder público local].”
E 19*

(b) Outros que percebem que o ordenamento tem sido feito pelo poder público local e também por outras esferas de poder.

“[ordenamento] Do território, acho que a prefeitura tem feito e tem feito razoavelmente bem.” E 12

“Acho que acaba sendo, pelo menos da instância federal e da instância municipal porque nós também temos atribuições sobre o ordenamento do território.” E 24

Enquanto a **regulamentação, controle e fiscalização** aparecem como um fator de difícil atuação pela ausência de instrumentos que regulamentem os transportes turísticos, marítimos e terrestres. Uma vez que não há instrumentos legais que regulem a atuação das embarcações na Baía de Paraty, não há como fiscalizar. Por outro lado, o acesso a atrativos naturais como as cachoeiras, que em geral localizam-se em áreas de proteção, a fiscalização não é realizada pela dificuldade administrativa de não contar com efetivo de pessoal para atender às demandas locais.

“Como a gente não tem fiscalização, e esse é um problema de Paraty, tanto na parte ambiental quanto na parte urbana, você não tem fiscalização suficiente pra controlar esse fluxo de pessoas aqui dentro. Então, a gente traz muita gente, mas não dá estrutura de controle, então é um desejo meu de criar políticas de controle de acesso na Baía de Paraty, através de legislação para os barqueiros, para os jipes que estão crescendo em grandes números.” E 28

“Bom, os gargalos eu continuo achando assim a nossa legislação, né, totalmente defasada.” E 33

“O turismo náutico é um descontrole total, gera impacto ambiental, gera impacto social, apesar de ser importante economicamente para o município, é um descontrole.” E 35

Dentre os problemas, apontados nos destinos estudados, a **segurança** é uma questão premente na opinião dos entrevistados. Pois, tanto Armação dos Búzios quanto Paraty figuram entre os 100 primeiros municípios em número e taxas médias (em 100 mil habitantes)

de homicídio nos 200 municípios com mais de 10.000 habitantes (Brasil, 2008/2010), ocupando a 46ª e a 89ª posição em âmbito nacional e a primeira e quarta no Estado do Rio de Janeiro (Waiselfisz, 2011).

“Paraty hoje é uma cidade de grande violência, ela tá em terceiro lugar contra a criança e o adolescente no Rio de Janeiro, isso em termos populacionais, é claro, mas isso nos preocupa tremendamente. Nós temos um problema de crack na cidade, nós temos questões seríssimas, e que a gente precisa cuidar, senão não vai ter a Paraty do amanhã, porque a gente não vai cuidar das crianças e jovens.” E 16

“A segurança, iluminação pública é um problema sério, porque como não tem transporte todo mundo anda a pé, os funcionários das pousadas, os turistas, então, não tem calçada, não tem iluminação. Isso os turistas reclamam demais, os funcionários das pousadas também. Basicamente é isso.” E 10

Embora a segurança tenha sido indicada pelos entrevistados e também nas pesquisas com os residentes, para os visitantes não é algo que impacta negativamente em sua avaliação da experiência da viagem nos destinos estudados. Entretanto, há uma diferença de vínculo com o território entre os residentes e os visitantes que certamente influencia as percepções e preocupações com as questões relativas à segurança local.

Além dos temas de ordem infra-estrutural, de ordenamento e de regulação, controle e segurança, a qualificação profissional também figura dentre os problemas concretos nas diferentes esferas governamentais.

A necessidade de **qualificação profissional e geração de emprego** levou a incorporação do tema à política nacional de turismo, porém, os esforços públicos estiveram mais fortemente concentrados no problema, dos anos 90 do século XX até o presente. Entretanto, segue sendo uma demanda e visa à melhoria da prestação dos serviços turísticos. A necessidade de pessoas qualificadas para atuar no turismo desencadeia outras questões relacionadas à escolaridade (anos de estudo) dos trabalhadores, remuneração, sazonalidade que gera o interesse de buscar melhores empregos em outras áreas que não o turismo.

“O problema de mão de obra é um problema sério, as pessoas muito qualificadas não querem ganhar o que as empresas querem pagar, geralmente querem trabalhar em empresas grandes que tem possibilidades de carreira, coisa que uma empresa pequena não tem. Então, a gente sempre tem um problema seríssimo de mão de obra, e isso não tem jeito, deveria se investir em formação de mão de obra, mas infelizmente os governos não investem.” E 05

“É, a grande preocupação é que o turismo gere emprego e qualificação da mão de obra, pra gente ter um povo empregado, que tenha menos desemprego, porque essa situação social pode levar à criminalidade, a gente tem muito problema mas muita preocupação com essas coisas que estão relacionadas à violência.” E 09

Entretanto a falta de qualificação dos recursos humanos para atuarem no turismo supera a prestação dos serviços ofertados pela iniciativa privada e pelo terceiro setor. Essa escassez de mão-de-obra qualificada reflete-se igualmente na administração pública do turismo dificultando e até comprometendo os resultados das ações públicas empreendidas.

“Não existe hoje, o que é uma das dificuldades maiores na execução, não existe hoje, na ponta, pessoal qualificado porque, primeiro, o rodízio muito grande [de funcionários], e mesmo aqueles funcionários que permanecem em secretarias municipais ou conselhos municipais de turismo, não conseguem, não são, não foram e ainda não estão capacitados a entender corretamente essas diretrizes e aplicá-las no seu município ou na sua região.” E 30

A posição enunciada pelo entrevistado a respeito da falta de qualificação revela a compreensão de quem vivencia a situação em termos de novas contratações e da atuação do pessoal que já se encontra exercendo funções importantes na gestão do turismo. A esse respeito poderíamos intuir que existem critérios políticos que superam, muitas vezes, argumentos técnicos, uma vez que no exercício político é preciso acomodar interesses partidários.

Concluída a abordagem dos problemas relativos aos temas concretos, apresentamos na sequência, os problemas a política, planejamento e gestão do turismo.

B. Problemas Relacionados à Política, ao Planejamento e à Gestão Turística nos Destinos

Do ponto de vista da política de turismo identificamos alguns problemas relacionados ao papel do poder público nas diferentes esferas governamentais (local, regional e federal) cuja reflexão é pertinente, uma vez que remete ao papel dos órgãos federais, estaduais e municipais, a relação com as instâncias colegiadas, a parceria, coordenação, participação e redes de atores e à confiança nas instituições, nos processo burocrático e na cultura organizacional (Quadro 20).

	Problemas	Problemas	Problemas
Federal	Coordenação horizontal e vertical Integração interna Comunicação interna e externa Divergências partidárias como fator limitante da ação pública Diálogo com as instâncias colegiadas Implementação das ações da política turística	Estadual	Distanciamento dos órgãos públicos e das instâncias colegiadas de turismo em nível estadual e federal Preocupação voltada para problemas imediatos Órgão público como organizador de eventos Falta de visão do turismo como um fator de desenvolvimento econômico e social Atendimento de aspectos parciais do turismo Desconfiança nas instituições e nos processos burocráticos Descontinuidade política e institucional Coordenação horizontal interna e externa Instâncias de participação muito focadas em conselho Participação sempre dos mesmos atores
		Municipal	

Quadro 20 - Problemas identificados nos distintos níveis governamentais.

Fonte: Elaboração própria, 2014.

O quadro 20 revela alguns problemas que serão desenvolvidos a seguir. Relativamente aos conselhos de turismo – municipal, estadual e nacional - os problemas encontrados em

outras áreas em que a atuação por meio de instâncias colegiadas é referência como a saúde e educação, parecem também se incorporar ao turismo, embora, neste caso, não haja recursos assegurados por meio de repasse compulsório dos governos.

O estudo de Tatagiba (2002) revelou alguns problemas relacionados aos conselhos como a “baixa capacidade de inovação das políticas a partir da participação da sociedade civil nos conselhos, sugerindo que essa participação assume contornos mais reativos do que propositivos” (p. 74).

Fato que nos remete à reflexão em torno de algumas questões relacionadas ao funcionamento e à atuação dos atores sociais e à relação com os representantes do poder público que podem exercer uma centralidade na elaboração da agenda do conselho, “a falta de capacitação dos conselheiros, problemas com a representatividade, dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses, manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade, recusa do Estado em partilhar o poder etc.” (Tatagiba, 2005, p. 210).

“O conselho de turismo precisa ir até as comunidades, a reunião com conselho, capacitação pro conselho, percebo essas falhas que existem ainda.” E 26

No contexto das relações entre Ministério e Conselho Nacional de Turismo podemos perceber um ambiente conflituoso que se coaduna com as observações constantes dos estudos de Tatagiba (2005), no que diz respeito à parceria entre Estado e iniciativa privada e o envolvimento de repasse de recursos do primeiro para o segundo e ainda denúncias de corrupção.

“Quando eu cheguei ao Ministério, o Ministério terceirizava as suas ações para empresas privadas, passava o dinheiro e ela fazia, eu tinha entrado em choque, porque os recursos estavam sendo desviados, ou seja, Tribunal de Contas em cima, acabou dando uma enorme ação da Polícia Federal, 26 funcionários do Ministério foram presos, enfim, esse modelo que o ex gestor criou, que era um modelo que o Ministério tinha pouca gente, mas tem o dinheiro, chama a iniciativa privada, é, associação de hoteleiros, passa o dinheiro e eles fazem o evento que eu quero, porque eu não tenho dinheiro.” E 31

As denúncias e corrupção resultaram no afastamento do Ministro à época e de vários funcionários, sinalizando que medidas deveriam ser tomadas para evitar mais desmoralização do setor. O Ministro empossado na sequencia dos escândalos¹⁵⁵ optou uma atuação mais centralizada no Ministério, gerando alguns conflitos na relação com o CNT.

“Esse modelo tinha se esgotado, foi o primeiro enorme desafio que eu tive. O segundo enorme desafio é que esse conselho é uma estupidez,[sic.] 74 pessoas nesse conselho, em que três ou quatro, cinco, representantes de entidades eles mandavam no conselho, criaram uma história de comitê gestor em que eles queriam mandar no ministério, e foi o primeiro choque de uma série de dificuldades que eu tive. No primeiro ano, eu falei: o Ministério vai assumir o seu papel de protagonista, vocês são conselheiros, respeito! Agora, a maneira de agir em que o Ministério terceiriza eu não vou topar [não estou de acordo]. E aí deu um grande problema, com uma semana que eu estava no ministério eu baixei uma portaria, proibindo que o ministério passasse dinheiro pra entidades não governamentais. Então, isso criou um clima de beligerância, de guerra, entre os vários empresários e o ministério” E 31

A partir do ponto de vista supracitado, percebemos um posicionamento centralizador e hierárquico como forma de enfrentamento de uma situação de corrupção e também, observamos indícios de cooptação da instância colegiada para interesses de alguns grupos, fato que tem se revelado nos contextos dos conselhos, inclusive no documento intitulado “Relatório Crítico do I seminário Nacional de Controle Social”, além do conflito de poder denotar também o entendimento ou mesmo falta de clareza acerca do papel de cada um dos organismos e a priorização dos interesses coletivos.

Outro agravante para o desequilíbrio de participação diz respeito à característica da representação e os interesses que mobilizam organizações da sociedade civil a ocuparem espaços nos conselhos deliberativos. Destaque-se que há um grande número de representantes da sociedade civil cujo principal interesse em participar do conselho refere-se ao acesso ao fundo público, por meio de convênios ou outros mecanismos de parceria com o poder público. Em que pese a legitimidade dessa relação de parceria, que tem se mostrado imprescindível para o avanço da cobertura dos serviços públicos, registra-se que esse vínculo tem se constituído, por vezes, em mecanismo de cooptação, dependência ou ainda, tem comprometido a “leitura” do que são as prioridades do coletivo, levando não raras vezes à

¹⁵⁵ Para mais informações ver <http://www.panosso.pro.br/2011/08/denuncia-de-corrupcao-no-ministerio-do.html>, <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/08/09/esquema-de-corrupcao-no-ministerio-do-turismo-desviou-r-3-mi-de-convenio-de-r-445-mi-diz-pf.htm>.

decisões que se restringem a segmentos sociais, numa perspectiva muito mais corporativa do que universalizadora. (CGU, 2009, p. 19).

Por outro lado, um dos conselheiros do CNT relatou que atualmente essa instância colegiada enfrenta problemas devido ao elevado número de participantes, o que dificulta a participação, seja pelo número reduzido de encontros, seja pela escassez de tempo disponível para cada uma das reuniões, influenciando no papel do CNT, tornando-o mais um homologador das ações do MTur do que um órgão consultivo.

“Eu vejo o CNT como homologador das decisões do governo e muito pouco provedor de iniciativas de desenvolvimento o turismo.” E 30

A falta de clareza em relação a atuação dos diferentes organismo governamentais e dos próprios conselhos, pode erar oportunidade para desmandos ou mesmo acomodações partir das lacunas existentes nos instrumentos legais.

“[...] Isso toma muito tempo porque eles [os representantes das entidades], às vezes trazem assuntos que são da esfera de decisão da própria representação, das suas respectivas federações e confederações e não do Ministério.” E 30

“Então pelo correto nada pode, então tá todo mundo fazendo pelo errado, e a prefeitura não tem braço pra fiscalizar, ela tem suas limitações também por lei, porque em determinada área você não pode atuar porque é responsabilidade de outro órgão, e aí acaba ficando um pouco fora de controle.” E 18

Ainda com relação aos conselhos, ressaltamos que com o tempo, as práticas políticas que demandam participação da sociedade e processos democráticos envolvem a interlocução entre o Estado e sociedade civil organizada, “a partir dos comportamentos políticos que também oscilavam entre processos de cooptação e representação democrática” (Lira & Maciel, 2013, p. 77).

“[...] mas no município o conselheiro de turismo é escolhido pelo prefeito e ele [o prefeito] realmente põe lá um companheiro. Alguém pede para um vereador

indicar, então eu não sei até que ponto, na base local, que é a célula do modelo de endogenia do turismo. até que ponto estariam lá, representadas, aquelas forças que poderiam efetivamente serem, responsáveis pelo desenvolvimento do turismo na região.” E 30

“Agora, a atuação desses conselhos ainda não é atuação proposta pela legislação, a legislação propõe que seja paritário, ou seja, mesma quantidade de gente da sociedade civil, mesma quantidade de gente do governo, pra poder ter esse encaminhamento dessas demandas da sociedade civil, mas ainda encaminha muito mal.” E 10

“É[...] na verdade o conselho ele sempre acaba sendo influenciado, em função até das lideranças que ocupam o conselho e na estruturação. Quando você estrutura o conselho de uma maneira que ela já vem pra defender determinado setor, aí ele já vem induzido a criar e votar nessas políticas públicas ali pra atender esses interesses desse conselho, do... do... desse determinado setor. Então sempre ficou muito concentrada as políticas públicas para o turismo no centro de Paraty.” E 26

Salientamos que devido à dimensão territorial do Brasil e à diversidade de contextos é difícil generalizar a prática, ainda que a consideremos. Pois a própria literatura sobre o tema dos conselhos alerta a respeito dos vários interesses que envolvem a participação nesses órgãos colegiados, como afirma Tatagiba (2002, p. 58):

Os interesses que levam as entidades a disputar assentos nos conselhos são os mais variados, assim como a própria noção do que seja participar na formulação das políticas. Para muitos representantes da sociedade civil, estar nos conselhos é uma forma de conseguir mais recursos para suas entidades e não uma forma de construir coletivamente o que seria interesse público em cada área.

Nas entrevistas também encontramos depoimento que reflete o interesse financeiro como motivador da participação em conselhos.

“É, os conselhos estão sendo formados porque é uma obrigatoriedade da lei federal, se o município ele quer ganhar as verbas federais ele tem que ter o seu conselho, ele tem que ter a transparência, ele tem que ter tudo isso no papel. Então eles estão começando a fazer porque eles querem o dinheiro das verbas federais.” E 10

Interesses como relatado no depoimento do E 10, pode gerar sentimentos de desconfiança em relação a atuação colegiada como há nas instituições públicas. No que se refere à gestão pública a **(des) confiança nas instituições** e nos **processos burocráticos** foi retratada reiteradas vezes por diversos atores sociais como um limitador e retardador das ações.

“Primeiro existe, o lado burocrático, e agora, a gente o governo, dentro de uma administração pública a gente entende melhor essas razões.” E 07

“Não, na realidade, turismo em Búzios, a prefeitura em si eles trabalham muito isolado.... Agora mesmo acabou de sair 200 mil do governo do Estado pra colônia [outra associação de pescadores], mas nós abrimos mão, não quisemos participar, mesmo porque vem do governo e, normalmente, depois eles mudam, fazem o que quer desse dinheiro, e a gente praticamente não participa.” E 13

Se por um lado a burocracia foi instituída na administração pública como forma de racionalizar os processos e também controlar a corrupção, por outro, há uma dificuldade em se trabalhar com os processos burocráticos. Atualmente, há uma percepção de que tais processos emperram as ações ao conferir morosidade às tramitações. Motivo pelo qual a diminuição da burocracia visando à agilidade nos processos tornou-se um desafio permanente à administração pública.

Um elemento influenciador da (des) confiança nas instituições e processos refere-se à falta de qualificação dos recursos humanos para atuarem na administração pública do turismo, dificultando e, muitas vezes, comprometendo os resultados das ações públicas no turismo, seja pela contratação clientelista, seja pela ausência de recurso para contratar pessoal qualificado ou não.

“O que é uma das dificuldades maiores na execução, é que não existe hoje, na ponta, pessoal qualificado porque, primeiro, o rodízio muito grande [de funcionários], e mesmo aqueles funcionários que permanecem em secretarias municipais ou conselhos municipais de turismo, não conseguem, não são, não foram e

ainda não estão capacitados a entender corretamente essas diretrizes e aplica-las no seu município ou na sua região.” E 30

“É, a rodoviária, por exemplo, que é um equipamento de infraestrutura basicamente receptivo, temos um projeto, que é até a própria Eletronuclear que tá bancando, porque a gente não tem braço, você não tem quem faça dois projetos na prefeitura, é um só, você escolhe e vai.” E 28

“[...] e a gente tinha acabado de perdeu 280 mil, de uma verba que estava na conta, teve que devolver em seis dias de governo, devolvemos pra Caixa Econômica, era só colocar as placas, faltou uma plantinha, os caras não fizeram, estavam nem aí.” E 28

O repasse de recursos do governo para a iniciativa privada também é um gerador de desconfiança, sobretudo, quando está aliado à falta de transparência em qualquer uma das esferas governamentais – local, estadual e nacional.

“Tanto é que eles chegaram a ter um aporte de 500 mil reais[...] E aí eles aproveitavam, e bancavam suas estruturas, e sobrava um dinheirinho ele cuidava do resto, mas isso foi horrível. E tinha gente séria lá, e que teve que responder.” E28

Além dos problemas já apresentados, os entrevistados registraram preocupações com o **planejamento**, bem como os processos de **coordenação, cooperação e colaboração**, visto que uma das dificuldades é a atuação de forma coordenada das instituições governamentais que apresentam interface com o turismo, sinalizando para a necessidade de uma gestão que não seja nem *top down* nem *bottom up*, mas integrada (Inskeekp, 1991), e colaborativa (Hall, 2011b). Pois, a falta de coordenação e coesão no turismo, que é um setor “[...] altamente fragmentado, é um problema bem conhecido para os planejadores e gestores de destino” (Jamal & Getz 1995, p. 186).

“E a questão de ser multidisciplinar, porque não dá, como muitas das vezes eu falei aqui, do social, do meio ambiente, de planejamento, no Conselho da Cidade, e cultura, e saúde, então hoje em dia as pastas não podem ficar segmentadas, elas tem

que sentar juntas, elas tem que discutir juntas, elas tem que se ajudar, se integrar, isso é uma gestão pública integrada. Eu acho que esse é que é o caminho.” E 16

“É falácia. Se forem falar em termos de integração, política nacional com política municipal e política estadual, na minha opinião, hoje é falácia.” E 33

A percepção do entrevistado denota a necessidade de extrapolar os modelos tradicionais de elaborar a política turística, planejar e gerir o turismo de forma a superar as descontinuidades (Trentin & Fratucci, 2012), que além de desperdiçarem recursos financeiros também menosprezam os esforços e as demandas sociais envolvidas.

“Em qualquer lugar do mundo planejamento turístico se faz pra uma década pelo menos. No Brasil se faz pra semana que vem, então, isso não é planejamento, isso não é política pública. Além de, cada vez que um governo tem uma política em algum setor da área do turismo o governo seguinte destrói, porque não foi ele que fez. Então, isso é um problema muito sério.” E 05

“O maior problema de Búzios é o planejamento, falta de gestão, acho que é o Brasil inteiro.” E 10

“Então, eu diria que nas políticas públicas de turismo, hoje, a maior dificuldade, isso não é diferente em outros países, claro que não com a intensidade que é no Brasil, pelo menos nessa questão de se distribuir no arco de alianças de diferentes partidos. É um caso focado no Brasil, mais presente no Brasil. Mas na verdade, o que eu acho que se repete na gestão pública é justamente a falta de entrosamento, de interação entre os próprios órgãos que compõem o ministério.” E 30

O trecho supracitado se refere à prática política de “loteamento político” dos cargos públicos em função das alianças ou coalisões do governo, no sentido de obter maioria nas instâncias governistas legislativas e executivas. Fato que chega ao inusitado de colocarem adversários políticos em um mesmo órgão público, como o Ministério do Turismo, por exemplo, de maneira que as diferenças políticas externas são internalizadas, acarretando prejuízos para o setor.

O planejamento do turismo em nível local deve incluir ações de fortalecimento institucional para que as instituições, sobretudo as instâncias colegiadas, consigam se

estruturar e implementar o ciclo da continuidade nas ações públicas a partir do interesse coletivo no turismo (Dredge, 2006). Tornando as instituições fortes o suficiente para exercerem seu papel, deliberativo e/ou consultivo.

“O turismo, o COMTUR, foi abandonado na gestão passada, ele precisa ser reativado. Ele precisa ser reativado de uma forma objetiva, não de uma forma alheia como foi no passado. Não adianta você ter um conselho deliberativo de uma forma que não funcione, que não delibere, que não force o gestor a praticar a coisa certa pra benefício do turismo, não adianta, não adianta você tá numa reunião e o cara tá falando da Festa da Pinga, uma coisa que passou, entendeu?” E 19

“O Comtur funcionou, aí teve problemas com o fundo de turismo e acabou. Eu tentei reativar, há uns seis anos atrás, mas foi a frente.” E 15.

Ressaltamos que tanto Armação dos Búzios quanto Paraty sofreram, durante quase uma década, ações que tiveram como finalidade desarticular e desmobilizar os atores sociais, e na gestão atual, espaços de diálogos estão sendo novamente constituídos, reordenados e fortalecidos.

Os “conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo” (Tatagiba, 20005, p. 209) e foram instituídos como forma de institucionalizar o diálogo entre sociedade civil e governo tendo em vista não só a alocação justa e eficiente dos recursos financeiros, mas também a participação da formulação de políticas públicas.

Passadas quase duas décadas da existência dessas instâncias colegiadas, a experiência mostrou exemplos positivos e negativos (Tatagiba, 2002) encaminhando a reflexão para outros instrumentos de participação social.

No turismo, os conselhos foram incorporados na década de 1990 a partir da orientação da OMT de municipalização da gestão turística influenciando a política turística neste e nos períodos posteriores, chegando ao século XXI com o direcionamento de se pensar na instituição de conselhos ou outra instância colegiada no território regional. Mesmo que a diretriz nacional do Ministério do Turismo aceite formatos que não o de conselho, a história recente do país e a organização em outros setores acabam por influenciar a opção por essa forma de se organizar.

Configurando um dos problemas, relacionados ao tema, que é a falta de estudos que questionem a composição dos conselhos bem como sua atuação e efetividade, relacionada à representação social e as decisões relativas a política turística.

“Bom, eu ainda acho que a participação social no setor de turismo no desenho das políticas públicas de turismo, é muito limitada ela tá muito assentada no papel dos conselhos e os conselhos eles não são a única ferramenta de participação social, a gente tem uma série de outros instrumentos de participação social que poderiam ser incorporados e pra que gente conseguisse estender ao máximo possível essa participação social, e a gente não usa outras ferramentas, a gente usa só o conselho.”
E 32

“Então assim, quando se fala em turismo no conselho ou em qualquer lugar é meio que unânime que todo mundo quer que melhore e transforme, a Trindade também pede isso, todo mundo no município, nem um conselho que eu fui teve alguém contra que a gente tem que reformular e conter mais. Acho que esse ponto, não vi nenhum conflito até agora.” E 17

A situação relatada na entrevista remete a um problema referente a participação social no setor e as formas de participação e representação que devem suscitar reflexões e a busca por alternativas viáveis e mais inclusivas socialmente, uma vez que, atualmente, se constituem em limitação para a universalização da participação, visando à construção coletiva das políticas de turismo.

“Então pra mim, hoje eu considero isso uma das principais limitações da participação social no setor de turismo, a gente precisa incorporar outras estratégias, por exemplo, as conferências, que vários setores incorporaram nos últimos anos, é uma ferramenta que a gente não se vale ainda pro setor de turismo, e as conferências são momentos de extensão da participação social, ..., não é permanente, não é perene igual o conselho, mas naquele momento eu universalizo, eu aumento, eu maximizo, a participação social pra o desenho da política pública, a gente não incorporou essa metodologia.” E 32

Desde 2011 tem sido adotada a estratégia das conferências nacionais, estaduais e municipais como mecanismo de aproximação e diálogo com a sociedade, extrapolando o grupo contemplado nos conselhos gestores. Entretanto, no turismo esse movimento ainda não se concretizou e o setor permanece muito focado na organização dos conselhos. Uma vez que oito anos não foram suficientes para que os municípios se organizassem com o apoio institucional a partir do PNMT, ficou difícil se organizarem a partir dos esforços locais desprovidos de apoio. De maneira que se os municípios se encontravam desestruturados localmente, não poderiam se organizar regionalmente, comprometendo, então, os resultados relativos ao PRT, impactando negativamente a continuidade da política nacional e estadual.

“A gente usa muito poucos instrumentos, consultas públicas e audiências públicas, que poderiam ser momentos também de extensão da participação social. Então o primeiro limitante é a falta de ferramentas, assim, incorporar novas ferramentas, por outro lado, é que mesmo a ferramenta conselho, um conselho ele pode ser mais ou menos participativo, de acordo com as metodologias que se usa, e aí os conselhos de turismo eles podem não só estar limitando a participação dos membros que fazem parte do conselho, e aí isso poderia ser apurado com mais atenção, com mais acuidade, mas por outro lado também a gente os próprios participantes do conselho, que talvez limitem a participação.” E 32

“Então quando um está no poder o outro faz tudo pra detonar quem tá no poder e quando, e vice versa. Não existe um conjunto para a cidade. Todo mundo pensa em só sacanear o outro e ninguém pensa coletivamente, na verdade.” E 10

Estudos da literatura sobre política têm a participação da comunidade como um meio de expandir o grau de controle incentivando a liderança local, a cidadania e organização da comunidade de maneira que grupos desfavorecidos possam obter benefícios (Brownill, 2009).

Mais de dez anos se passaram e, atualmente, há exemplos de sucessos e insucessos. Entretanto, a participação da sociedade civil no turismo ficou muito condicionada aos conselhos. A importância dessa temática ainda não encontrou eco nas produções científicas dos estudiosos, dada à escassez de trabalhos que procuraram entender melhor essa participação, assim como a relação entre os atores sociais.

“... os membros do conselho eles não universalizam a participação que deveria ter naquele recorte, então muitas vezes eu não tenho participação da sociedade civil organizada, eu tenho só praticamente participação do setor público e da iniciativa privada, e aí não tem nem participação dos trabalhadores nesses conselhos” E 32

Sobre a constituição dos conselhos municipais denotamos que em Paraty, o conselho municipal retrata parcialmente a realidade revelada na entrevista uma vez que maioria dos atores que integram o Comtur são representantes do *trade* turístico (16) e do poder público local (6), seguidos de representação das comunidades locais (3), organizações não governamentais (3), poder público federal e estadual (2) e funcionários de empresas prestadoras de serviços turísticos (2). No CNT e o CET, a maioria dos conselheiros representam os atores da iniciativa privada.

“Os conselhos de turismo normalmente são representação do governo e de patrões, como é que eu levo a sociedade civil pra participar? Como é que eu levo os trabalhadores pra participar? Como é que eu levo a comunidade local, que é impactada pelo turismo, pra participar? Como é que eu ouço o turista? O turista, o cliente do turismo é diferente, porque nos outros setores é fácil trazer os clientes das políticas de saúde pra se representar, é fácil trazer os clientes das políticas de educação pra se fazer representar, e como é que eu faço pra se fazer representar os clientes das políticas públicas de turismo”? E 32

O entrevistado E 32 aportou vários questionamentos suscitando a necessidade de se voltar o olhar para os conselhos municipais de turismo, responder as perguntas postas e também, buscar alternativas para a universalização da participação social nas formulação das políticas de turismo bem como o papel e atuação dos diferentes atores no turismo.

7.2. O Papel dos Diferentes Atores

Esta seção apresenta a percepção dos atores sociais em relação à atuação do governo local a partir um grupo de dezoito ações, os problemas de ordem infra-estrutural e política revelados nas entrevistas. Para melhor compreensão do texto, agrupamos os problemas em momento separados aqueles relacionados aos temas concretos e aqueles relacionados à política, ao planejamento e à gestão turística nos destinos. Como as entrevistas foram realizadas com representantes das esferas federal, estadual e municipal, os problemas retratam as realidades de cada nível governamental.

7.2.1. O que Fazem os Atores?

Esta seção apresenta além, da percepção dos atores sociais em relação à atuação do governo local a partir um grupo de dezoito ações (Tabela 6).

Uma vez que a formulação da política de turismo considera além dos atores sociais, o ambiente e o processo que envolve a tomada de decisão com a finalidade de estabelecer diretrizes de ação a serem colocadas em práticas com o propósito de alcançar os objetivos e metas almejados, a política tende a enfatizar a determinação sistemática do que deve ser feito no desenvolvimento do turismo, enquanto o planejamento enfatiza como o alcance das metas de determinado destino será atingido.

Pelo que, sem uma atuação direcionada para a implementação das ações relacionadas à ordenação, capacitação, fomento, infraestrutura, segmentação e estruturação da oferta turística, o turismo se apropria de maneira desordenada em determinado território, podendo causar muitos conflitos ambientais, culturais, econômicos e políticos (Goeldner & Ritchie, 2011; Sharpley & Telfer, 2002), sendo a “gestão em nível do governo local vital, por este ser, normalmente, o local onde o impacto do turismo é diretamente vivenciado” (Elliot, 1997, p. 50).

A gestão pública em nível local, geralmente está envolvida em várias atividades relacionadas ao turismo, dentre elas: a promoção; a prestação de informações turísticas; elaboração de políticas; criação de fóruns de diálogo e; as parcerias público-privadas (Stevenson et al., 2008).

Assim sendo, indagamos aos entrevistados se haviam percebido a ação do governo local em relação a um conjunto de ações relativas ao desenvolvimento do turismo nos

destinos estudados. Perguntamos também sobre quais ações, na percepção de cada um, o governo deveria ter um protagonismo mais ativo. Os resultados estão apresentados na Tabela 6.

Tabela 6

Atuação do governo local na percepção dos atores sociais entrevistados

Ações	Búzios	Paraty
	Frequência % n=13	Frequência % n=15
Promoção e apoio à comercialização do destino turístico	100	57,1
Ordenamento do território turístico municipal	71,4	14,3
Ampliação de infraestrutura básica	71,4	57,1
Acessibilidade aérea, terrestre, marítima e fluvial	71,4	42,9
Organização, estruturação e diversificação da oferta turística	100	28,6
Elaboração roteiros integrados	57,1	0
Estruturação dos segmentos turísticos	71,4	0
Organização da produção dos serviços turísticos por meio do associativismo e cooperativismo	42,9	14,3
Participação dos atores sociais	85,7	57,1
Proteção e conservação do patrimônio natural e cultural	85,7	71,4
Relações institucionais	14,3	0
Fomento	42,9	28,6
Qualidade do produto turístico	85,7	57,1
Certificação do turismo	0	0
Informações turísticas	85,7	14,3
Competitividade do destino	0	0
Logística de transportes	57,1	42,9
Ampliação da malha viária municipal	42,9	42,9

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Das 18 ações relacionadas na tabela 6 nas quais os entrevistados perceberam e atribuíram à atuação do governo local em Armação dos Búzios, observamos que as ações de

promoção e apoio à comercialização do destino turístico e organização, estruturação e diversificação da oferta turística foram assim entendidas pelos participantes que enunciaram sua resposta, o que equivale dizer que houve unanimidade (100%) entre os que efetivamente se manifestaram a favor dessas opções. Por sua vez, as ações para promover a participação dos atores sociais, a proteção e conservação do patrimônio natural e cultural, a qualidade do produto turístico, sobretudo, da qualificação profissional e informações turísticas foram reconhecidas por 85,7% dos entrevistados.

A atuação do governo de Armação dos Búzios estava mais focada no ordenamento do território turístico municipal, a ampliação da infraestrutura básica, a melhoria da acessibilidade aérea, terrestre, marítima e fluvial bem como a estruturação dos segmentos turísticos foi assim percebida por percentual de 71,4% dos entrevistados. Ao passo que as ações menos percebidas por eles foram a elaboração de roteiros integrados (57,1%), a logística de transportes (57,1%), a organização da produção dos serviços turísticos por meio do associativismo e cooperativismo (42,9%), fomento (42,9%), a ampliação da malha viária municipal (42,9%), as de relações institucionais (14,3%) e as de certificação do turismo (0%) e competitividade do destino (0%).

Em Paraty, a percepção dos atores sociais locais, relativamente às ações desenvolvidas pelo poder público local revela pouco engajamento no que diz respeito ao turismo. Assim sendo, a ação que mais foi percebida refere-se à proteção e conservação do patrimônio natural e cultural (71,4%), seguida da promoção e apoio à comercialização do destino turístico, da ampliação da infraestrutura básica, da participação dos atores sociais e da qualidade do produto turístico (57,1%). No cômputo das ações menos percebidas estão a acessibilidade aérea, terrestre, marítima e fluvial (42,9%), logística de transportes (42,9%) e de ampliação da malha viária municipal (42,9%), a organização, estruturação e diversificação da oferta turística e fomento com 28,6%, o ordenamento do território turístico municipal, a organização da produção dos serviços turísticos por meio do associativismo e cooperativismo e informações turísticas todas com 14,3%. Por fim, nenhum dos entrevistados disse perceber qualquer ação relacionada à elaboração de roteiros integrados, estruturação dos segmentos turísticos, às relações institucionais, à certificação do turismo e à competitividade do destino.

Comparando Armação dos Búzios com Paraty, nos remetemos a algumas considerações relativas ao envolvimento dos atores, ao engajamento do governo local e a prioridade que tem o turismo bem como a divulgação das ações para a sociedade. Pois a ação mais percebida refere-se a proteção do patrimônio natural e cultural (71,4%). O patrimônio natural congrega aproximadamente 80% da área territorial do município sendo protegido por

meio de unidades de conservação federal estadual e municipal, enquanto o cultural material e imaterial é estão tombados pelo IPHAN, como apresentado anteriormente.

Para concluir, a atuação dos governos locais nos destinos estudados está voltada para o ordenamento do território, a ampliação da infraestrutura básica e de acesso, bem como conservação do patrimônio natural e cultural, promoção e apoio à comercialização do destino turístico, além da participação dos atores sociais e da qualidade do produto turístico e a estruturação dos segmentos turísticos. Entretanto, o que deveriam fazer os atores públicos em matéria de turismo?

7.2.2. O que os Atores Deveriam Fazer?

Analisando as partes das entrevistas, inferimos que é necessário elucidar dúvidas relativas à atuação do poder público nas suas diferentes esferas (federal, estadual e municipal) tanto para o poder público quanto para sociedade civil com o intuito de direcionar esforços para as competências de cada ator social visando à coordenação dos esforços no sentido de atender a orientação constitucional¹⁵⁶ de que o turismo deve ser promovido e incentivado como um fator de desenvolvimento econômico e social.

Assim sendo, a Lei n.º 11.771 de 17 de setembro de 2008 estabelece que:

Analisando as declarações constantes das entrevistas, inferimos que é necessário elucidar dúvidas relativas à atuação do poder público nas suas diferentes esferas (federal, estadual e municipal), com o intuito de direcionar esforços para as competências de cada ator social, visando à coordenação dos esforços no sentido de atender a orientação constitucional¹⁵⁷ de que o turismo deve ser promovido e incentivado como um fator de desenvolvimento econômico e social.

Assim sendo, a Lei n.º 11.771 de 17 de setembro de 2008 estabelece que:

Art. 3º Caberá ao Ministério do Turismo estabelecer a Política Nacional de Turismo, planejar, fomentar, regulamentar, coordenar e fiscalizar a atividade turística, bem como promover e divulgar institucionalmente o turismo em âmbito nacional e internacional.

¹⁵⁶ **Art. 180.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico, citado anteriormente.

¹⁵⁷ **Art. 180.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico, citado anteriormente.

Parágrafo único. O poder público atuará, mediante apoio técnico, logístico e financeiro, na consolidação do turismo como importante fator de desenvolvimento sustentável, de distribuição de renda, de geração de emprego e da conservação do patrimônio natural, cultural e turístico brasileiro.

[...]

Art. 5^o158 VI - promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica; (Presidência da República, 2008, p. 1 - 2)

No Rio de Janeiro, a Constituição do Estado estabelece que a instância estadual promoverá e incentivará o turismo como fator de “desenvolvimento econômico e social, bem como de divulgação, valorização e preservação do patrimônio cultural e natural, cuidando para que sejam respeitadas as peculiaridades locais, não permitindo efeitos desagregadores sobre a vida das comunidades envolvidas...” (Rio de Janeiro, 1989, p. 129 – 130). É, também, o Estado que definirá a política estadual de turismo com vistas a proporcionar condições para que a atividade turística se desenvolva.

No contexto estadual, é importante destacar que cabe ao Estado em ação conjunta com os municípios promover: o inventário, a regulamentação do uso do solo; a infraestrutura básica necessária à prática do turismo por meio do apoio e da realização de investimentos na “produção, criação e qualificação dos empreendimentos, equipamentos e instalações ou serviços turísticos, através de linhas de crédito especiais e incentivos;...” (Rio de Janeiro, 1989, p. 130).

O poder público de Armação dos Búzios, assim como o poder público estadual, assume o papel de promover a “infraestrutura básica necessária à prática do turismo” (Câmara, 1997, p. 60), assim como o levantamento da demanda turística, o fomento a troca de experiências com locais de referência em gestão turística, a realização de ações relativas ao desenvolvimento dos recursos humanos para o turismo bem como a proteção e a preservação do patrimônio turístico-cultural e a organização de calendário anual de eventos de interesse turístico (Câmara, 1997).

Em Paraty o turismo é contemplado na lei orgânica municipal “Art. 217 - Compete ao Município o desenvolvimento e a valorização do potencial turístico [...] Art. 218 - É vedada a privatização de praias no Município, por serem pontos turísticos notórios e bens públicos. (Câmara, 1990, p. 72)”. Para o desenvolvimento e valorização do potencial turístico, cabe ao

¹⁵⁸ Inserido no Capítulo II, Da Política, do Plano e do Sistema Nacional de Turismo, Seção I, Da Política Nacional de Turismo, Subseção II, Dos Objetivos.

município de Paraty “proteger, defender e aproveitar os logradouros e locais para a prática do lazer bem como incentivar projetos relativos a hotelaria e ao uso turístico do meio ambiente”. (Câmara, 1990, p. 72).

Nos documentos que definem a atuação do poder público estadual e municipal em matéria de turismo, observamos uma preocupação incipiente relativamente a ações de aportar infraestrutura e ordenar o território, ficando a política turística e sua gestão descolada do discurso e, por conseguinte, do contexto da gestão pública de maneira geral.

Nesse sentido, aclarar o papel do poder público nas diferentes esferas, como também as áreas de cooperação e colaboração conjunta, uma vez que pela Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios são concorrentes em termos atuação em matéria de turismo, é essencial para a atuação pública em matéria de turismo. Entretanto, na prática há uma tendência de atuar dentro de um modelo hierarquizado, com movimentos embrionários, direcionados a governança em redes.

Em relação à pergunta “quais das ações inscritas na tabela 6, que seriam, em sua opinião, as que o poder público deveria atuar como principal protagonista” as respostas indicam que há múltiplas percepções relativas ao papel do poder público local em matéria de turismo.

Os atores sociais entrevistados entendem que a atuação do poder público local deve:

(a) ser mais orientada para o provimento de infraestrutura básica, o ordenamento territorial, a logística de transporte local bem como a ampliação da malha viária.

“Ampliação da infraestrutura básica, isso já é uma coisa que cabe mais ao próprio poder público” E 01

“Eu diria, por exemplo, a infraestrutura da cidade, o ordenamento, as verbas, a participação da iniciativa privada, dos investidores privados, acho que isso cabe ao governo fomentar, a o governo deve dar condições pra que isso venha acontecer”. E 07

“Eu acho que logística de transporte tem que ser”. E 18

(b) atuar em relação a maioria, se não de todas as ações.

“Em todas! Tudo isso aí ele é o protagonista, ele pode ter parcerias da sociedade, dos empresários e tal, mas ele tem que ser o protagonista”. E 10

“A maioria é do poder público. Eu acho que é obrigação mesmo do poder público fazer todas essas assim”. E 17.

“Eu acho que logística de transporte tem que ser. A ampliação da malha viária municipal tem que ser o poder municipal, qualidade do produto, base de dados, pesquisa de demanda, avaliação, tem que ser a secretaria. Eu acho que aí todos, organização, estruturação e diversificação da oferta turística, tem que ser a secretaria, ampliação da infraestrutura”. E 18

(c) ser o principal protagonista, porém não o único responsável por determinadas ações, uma vez que os atores sociais do mercado e da sociedade civil podem atuar por meio de parcerias.

“Não seria exclusividade do poder público, mas que ele deveria estar obrigatoriamente, envolvido: ordenamento do território turístico municipal, ampliação de infraestrutura básica, acessibilidade aérea, terrestre, marítima e fluvial, organização, estruturação e diversificação da oferta turística, fomento, normatização da atividade turística, certificação do turismo, informações turísticas, logística de transportes e ampliação da malha viária municipal”. E 24

“Olha só, o poder público ele tem a missão de ser o protagonista principal, mas aqui em Búzios, justamente, a gente tem o diferencial que tem o capital social que ajuda e, muito. Promoção do destino turístico e apoio à comercialização, durante muito tempo a associação dos hotéis que fez isso, o Convention Bureau trabalha hoje encima disso. Certificação menos”. E 01

(d) priorizar ações de intervenção mais específicas no turismo, sobretudo ligadas à promoção e ao fomento.

“Em termos de turismo seria a organização de outras formas de turismo que não seja só sol e praia e convenções que é o que a gente tem hoje, nós precisamos do turismo religioso, do ecoturismo, do turismo esportivo, precisamos de outras atividades do turismo”. E12

“Atrair investimento, fomento, financiamentos, com certeza. e estruturação do segmento turístico, isso teria que estar tudo dentro de um plano...” E 22

“Eu acho que a nossa parte é criar as condições, pra qualificar produto, pra qualificar a oferta de modo geral. Isso vai desde facilitar a questão de infraestrutura, criação de roteiros, até chegar a capacitação profissional e tudo mais. Se a gente for ver, a gente não faz isso, mas a gente precisa fomentar pra que isso aconteça. Então, a gente tem a SETUR e também a TURISRIO, que historicamente tem participação forte na questão de promoção e divulgação, isso é uma coisa que é tradicional, e que eu acho que a gente precisa continuar fazendo. Mas antes disso a gente precisa fortalecer permanentemente a preparação dos produtos”. E 29

(e) atuar mais diretamente em relação ao turismo, enquanto aos assuntos correlatos deveriam ser apoiados por meio da ação a ser desencadeada em outros órgãos, ainda que as ações possam refletir no turismo.

“É, mais no âmbito mais do, talvez, do próprio governo do estado, do que a secretaria propriamente. Tem alguns projetos, tem algumas áreas, que a gente vai como incentivadores daquelas ações, mas que não estão no escopo dos nossos projetos, da nossa responsabilidade. Então, acesso é importante para o turismo? É! Agora, é ação da secretaria? Não! O quê que a gente faz? A gente apoia”. E29

Em relação ao nível estadual, a percepção é de que o poder público não é executor da política, mas possui atuação de coordenação e de orientação dos esforços dos municípios para o desenvolvimento do turismo.

“Então, a gente não vai resolver as questões pros municípios, mas a gente pode muito bem dar boas orientações... nós não somos executores diretos”. E 29.

As percepções dos atores compreenderam vários entendimentos. Inferimos que ter clareza sobre a atuação do poder público dentro de sua competência políticoadministrativa pode orientar os atores sociais no direcionamento dos seus pleitos e também, contribuir para maior confiança nas instituições e nos processos.

7.2.3. Confiança e Legitimidade

Se o modo de governança hierárquico pressupõe a adoção de um modelo de gestão de cima para baixo (*top down*) (Hall, 2011b; Mayntz, 1998), a governança em rede prevê um modelo pautado na interdependência entre os atores e em relações de confiança, reciprocidade e lealdade (Velasco González, 2013, Hysing, 2009; Dredge, 2006).

A confiança entre os principais atores sociais na tomada de decisões e no planejamento de políticas é, muitas vezes, necessária para atingir compromisso suficiente, vontade, recursos e implementação de soluções (Hansen, 2006).

Ao analisar a confiança em práticas colaborativas a partir dos estudos de Warren (1999) e de Offe (1999), Hansen (2006) concluiu que a confiança pode contribuir para a produção de meios desejáveis de coordenação social como uma forma de superar as limitações da coordenação estatal e do mercado, em relação à geração de resultados necessários e almejados. Neste sentido, “a confiança deve ser produzida e reproduzida em interação ativa entre atores” (Hansen, 2006, p. 164). Intento nem sempre fácil de conseguir dada a complexidade das sociedades contemporâneas.

No turismo, o estudo acerca da confiança é restrito. Entretanto, Nunkoo, Ramkissoon, e Gursoy (2012) investigaram a confiança por parte dos atores sociais, nas instituições responsáveis pela política e encontraram evidências que sugerem que existe uma relação positiva direta entre o poder dos cidadãos na tomada de decisão relativa ao turismo, como também a confiança nas instituições relacionadas ao turismo.

Nas entrevistas, identificamos duas situações relativamente à confiança entre os atores sociais.

A. (Des) Confiança no Cargo

Primeiro, a confiança vinculada à pessoa que representa o órgão governamental no turismo, entretanto, esta confiança não se estende à instituição pública como um todo, muitas vezes, pela burocracia e morosidade das tramitações administrativas.

“Eu confio no secretário. Mas eu não sei até quando ele continuará como secretário de turismo”. E 25

“Esse funciona porque quem está lá, quem é secretário, apesar que o secretário de turismo, é um excelente gestor, só não tão dando pernas pra ele andar, mas ele é um excelente gestor.” E 19

A confiança na pessoa que exerce determinados cargos parece ser fator de agregação em torno das ações referentes ao turismo resultando na participação dos atores sociais. Entretanto, a instabilidade vinculada aos cargos de confiança – como são denominados os cargos ocupados sem a necessidade de concurso na administração pública- gera desconforto em relação a continuidade das ações que geralmente, não regidas por acordos informais.

B. Desconfiança nos Processos

A complexidade social e os muitos interesses envolvidos podem produzir convergência em um momento e divergência em outro.

“Eu estava distante, eu estava trabalhando em pousada e um dia eu fui lá e o mato estava quase na altura do joelho porque ele [a pessoa contratada para fazer a limpeza do caminho do ouro] não estava sendo pago. O secretário falou eu vou pagar. Então pagou alguns meses e depois parou. Por isso que eu vejo a necessidade de nós nos organizarmos de tal forma que a organização do caminho seja independente da prefeitura [poder público]”. E 25

“... eu acho que um dos problemas que a gente tem dizem respeito à burocracia. Tudo nas instituições públicas é muito emperrado”. E 29

“Primeiro existe, o lado burocrático, e agora, a gente o governo, dentro de uma administração pública a gente entende melhor essas razões.” E 07

“Então, a gente fala: ‘vou fazer parceria com a iniciativa privada’, por exemplo, às vezes nem rola de fazer parceria porque a gente olha pra esses atores que tão atuando aqui e são as mesmas pessoas que tão ameaçando o nosso território, aí como você estabelece uma parceria com quem te tira o seu território?” E 27

Além da confiança política, a legitimidade e a necessidade de obter apoio público para o desenvolvimento do turismo também são importantes. A legitimidade pode ser atribuída por meio da representação obtida por eleição, pela representação por afinidade, em que há o sentimento de compromisso entre representante e representado, sem, entretanto, haver eleição ou autorização e representação por afinidade (Avritzer, 2007). “A diferença entre a representação por afinidade e a eleitoral é que a primeira se legitima em uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente” (Avritzer, 2007, p. 458).

“Quem tem que cuidar do patrimônio histórico é o IPHAN e a prefeitura. Então ele têm legitimidade [autorização] eu não tenho. Mas se eu sou uma cidadã e eu não for atrás, ninguém vai e o caminho vai ser destruído. Eu acho que eu tenho que cuidar de um patrimônio nacional e é só isso que legitima nesse momento. ... Hoje eu não sou representante de nenhuma entidade. Como eu trabalho diretamente [no turismo] agente a vê uma série de problemas então agente participa para tentar organizar, ordenar... tem essa necessidade.” E 25

Parece haver um clima de confiança que se mescla com a insegurança de poder confiar. Entretanto, a questão da confiança não esbarra na legitimidade de participação dos atores sociais cujos representantes são eleitos ou o são por afinidade conforme observou Avritzer (2007). Entretanto, a questão da confiança não esbarra na legitimidade de participação dos atores sociais cujos representantes são eleitos ou o são por afinidade conforme Avritzer (2007).

Salientamos que a confiança nas instituições, nos processos bem como a confiança mútua entre os atores são essenciais para a governança em rede.

7.3. Rede de Atores, Cooperação e Governança.

7.3.1. Rede de Atores

Se a existência e a institucionalização da rede podem proporcionar uma atuação conjunta dos atores sociais por meio da cooperação e da colaboração, visando à formulação da política, planejamento e gestão do turismo (Hall, 2011b; Dredge, 2006), a inatividade de uma governança em redeturística, limita a atuação de modos de governança em que a sociedade tenha participação mais efetiva nas soluções para problemas específicos, bem como nas decisões relativas ao desenvolvimento do turismo nos destinos estudados.

Relativamente à rede de atores buscamos identificar sua existência, institucionalidade, representatividade, diversidade e os recursos disponibilizados para a atuação no turismo, com vistas a analisar a existência formal ou informal, a diversidade de atores incluídos e a existência de recursos que possibilitem a implementação das ações consensualmente acordadas.

A. Representatividade

Relativamente a representatividade da rede, identificamos duas situações distintas:

(a) a existência de duas redes institucionalizadas em que o turismo é motivador da organização, uma em nível federal, o Conselho Nacional de Turismo, e outra no contexto do Estado do Rio de Janeiro, com a participação dos atores no Conselho Estadual de Turismo¹⁵⁹, cuja representatividade contempla majoritariamente os atores da iniciativa privada com atuação direta no turismo.

“A gente tem no Rio duas características no nosso Conselho, uma é que os representantes de modo geral vão às reuniões, vestem a camisa¹⁶⁰, raramente a gente tem a participação de suplentes ou alguma coisa do tipo, e essas pessoas são os que

¹⁵⁹ Lei nº 2100, de 05 de abril de 1993.

¹⁶⁰ Vestir a camisa é indica que as pessoas são compromissadas. Assumem a causa, nesse caso assumem o papel exercido no conselho.

muitas vezes, estão na política nacional também, inclusive fazendo parte do Conselho Nacional de Turismo. ... Os debates são intensos, às vezes intensos até demais, então, assim, a gente leva os termos de referência do PRODETUR, todos são passados nas reuniões e são apresentados no Conselho, debatidos com o Conselho”. E 29.

“Então, o Fórum participou, sim, das discussões, tiveram várias reuniões do Conselho Estadual sobre isso. Eu me lembro do Rossi falando sobre isso. Então foi uma atuação bem participativa”. E 34

“Eu acho o seguinte, se todos esses grupos, mesmo o arranjo livre, como os conselhos oficiais, eles são heterogêneos, e a gente aprendeu que é bom que seja, que tem questões que surgem com essas visões diferentes e que a tomada de decisão fica mais rica, então sim, todos são importantes.” E 16

(a) a ação de agente externos ao local com iniciativas de organização e empreendedorismo trabalhando e capacitando na área do turismo como a Associação dos Guias de Turismo de Armação dos Búzios (AGUITAB).

Ah a gente tem a parceria da UFRJ¹⁶¹, nós participamos da ITCP¹⁶², que é a incubadora, não sei se você conhece esse programa. Eles também vêm dando capacitação, formamos uma rede com todas as pessoas que estavam dentro da ITCP, formamos uma rede que tem o círculo de criação, tem a hotéis e pousadas, tem a SOMUNEAR¹⁶³, tem a AGUITAB, tem a associação aqui da Cem Braças, tem quilombolas.”. E 06

As ações entre atores sociais (pessoa ou organização) ocorrem independentemente da formalização de acordos, convênios ou protocolo de cooperação em função, pois o processo burocrático que envolve o poder público, muitas vezes, inviabiliza ações que demandam agilidade, além de colocar alguns entraves relativos ao repasse de recurso. Essa percepção aparece na colocação feita pelo entrevistado E29.

¹⁶¹ Universidade Federal do Rio de Janeiro

¹⁶² Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares

¹⁶³ Associação de Mulheres Negras e Afrodescendentes da Rasa

“Então, de vez em quando a gente tem problema em relação a isso, a gente faz projetos junto com os parceiros, temos ações diversas, mas nem sempre eles estão absolutamente atrelados à algum documento formal, porque fica impossível de ser viabilizado, muitas vezes. Então, a gente tenta fazer formalmente só pra ter o documento, só pra dizer: “oh tá aqui, a gente casou!” mas na prática, a prática acontece, independente desses instrumentos.” E 29

“A prefeitura é muito burocrática. Então o processo é..... o processo é muito burocrático é lento”. E 25

A rede de atores sociais, que no passado fora institucionalizada, estava inativa em Armação dos Búzios e em Paraty na ocasião da pesquisa. Contudo em Paraty, os trabalhos para reativação do Comtur, tinham se iniciado e o instrumento legal que o reorganizou foi promulgado em dezembro de 2013. Em Armação dos Búzios obtivemos a informação de que o Comtur está sendo reativado, entretanto, não foi possível ter acesso a projeto de lei que reorganiza o Conselho, tampouco ao registro de reuniões para dialogar sobre o assunto.

O que encontramos foram redes de atores formalizadas a partir de várias demandas, que por apresentarem interface com o turismo, tanto em Armação dos Búzios quanto em Paraty, acabam por dialogar sobre o turismo, dada a importância que a atividade tem para cada um dos destinos estudados.

Nesse sentido, as associações, sindicatos, conselhos compõem suas redes a partir de interesses comuns, como é o caso das associações de hotéis, comercial, dos *Convention & Visitors Bureau*, de comunidades tradicionais, de moradores, além e dos conselhos municipais de meio ambiente, da cidade e fórum de entidades civis que dialogam sobre temas transversais de interesse de cada entidade e também da coletividade, incluindo-se neles o turismo.

Nesses casos, as redes de atores se voltam para os objetivos dos segmentos que representam em detrimento do interesse coletivo do destino defendido na governança turística em rede. A diversidade dos representantes fica restrita ao segmento, exceto nos *Convention & Visitors Bureaux* que permitem diversidade de segmentos constituídos por pessoa física ou jurídica.

B. Diversidade

A heterogeneidade dos atores considera, além da diversidade de segmentos, a pluralidade de posicionamentos relativos ao turismo. De maneira que não identificamos situações em que algum ator, dentre os diversos entrevistados ou mesmo dentre os que tenham sido citados, que se tenha colocado contra o turismo nos destinos estudados, tanto no nível federal quanto estadual. O que registramos relativamente aos destinos estudados foram posicionamentos a favor de um turismo mais sustentável, diferentemente da forma como o percebem atualmente.

“Contra [o turismo] ninguém... aí tem uma série de questões, de problemas que as pessoa falam, mas contra ninguém!” E 25

“Não todo mundo é a favor do turismo, mas agente tem medo do turismo predatório. Agente não gosta desse turismo que é avassalador em uma época... agente fica dividido porque todo mundo na época de temporada fica de mal humor porque agente tem que aturar os turistas. Os turistas comem tudo o que tem no supermercado! Eles gastam todo o dinheiro do banco, eles usam a nossa luz! Então, agente se sente meio, muito invadido”. E 03

C. Recursos

Uma vez que não havia, no momento da investigação de campo, uma rede institucionalizada no turismo, como referido anteriormente, não há recursos destinados. Entretanto, na Lei n.º 1920/2013 que reorganizou o Comtur em Paraty, os recursos do fundo municipal de turismo serão utilizados de acordo com as prioridades definidas pelos membros do Conselho.

Embora, em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal) os órgãos públicos de turismo tenham que trabalhar com recursos limitados, apesar da importância do turismo como atividade econômica, uma solução encontrada pelo executivo refere-se à articulação para obtenção de emendas parlamentares,¹⁶⁴ tanto pelo Ministério do Turismo

¹⁶⁴ As emendas parlamentares são sujeitas a restrições de diversas ordens. A norma constitucional, dada pelo art. 166, § 3.º, estabelece as regras fundamentais para a aprovação de emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária anual, quais sejam: i) não podem acarretar aumento na despesa total do orçamento, a menos que sejam identificados erros ou omissões nas receitas, devidamente comprovados; ii) é obrigatória a indicação dos recursos a serem cancelados de outra programação, já que normalmente as emendas provocam a inserção ou o

como pelas Assembleias Legislativas de cada unidade da federação, como forma de complementar o orçamento público destinado ao turismo.

A partir da complementação orçamentária e também da reorientação em relação à alocação de recursos por parte do Ministério do Turismo, teve início a abertura de chamadas públicas¹⁶⁵ com o propósito de financiar projetos turísticos. Os proponentes podem ser pessoas físicas diversas, inclusive redes institucionalizadas e entidades civis, que em geral têm seus recursos obtidos por meio de doações e pagamento de cotas pelos membros.

“Então, a metade dos recursos do Ministério, hoje são por chamada pública, você é uma prefeita de uma cidade do interior do Rio de Janeiro, você não tem deputado, você não tem protagonismo político em Brasília, mas você vê edital, sabe, estavam fazendo chamamento para edital de orlas e despoluição de orla, você vai lá e põe o seu projeto. Mais oportunidade, ou seja, qualquer município com um bom projeto, nós temos critérios que prevalecem na escolha daquele município, 50% nós damos por razões políticas, que seria um sonho ingênuo achar que isso desaparece da noite para o dia, mas pelo menos 50% você coloca em critérios mais ou menos harmônicos [técnicos].” E 31

“Pra 2013, o orçamento de 2013 é 4,5 milhões, nunca tivemos um orçamento tão grande pra secretaria de turismo, apesar, de achar que ainda é pouco, e que se você for também ouvir o trade é natural que ainda é um orçamento muito pequeno para o turismo, para a responsabilidade que nós temos com o turismo na cidade.... Então, o número que eu vejo que o número razoável pra se trabalhar o turismo na cidade seria a cima de 10 milhões de reais.” E 07

Eu invisto quatro milhões, quatro milhões e meio. E 28

aumento de uma dotação; iii) não podem ser objeto de cancelamento as despesas com pessoal, benefícios previdenciários, juros, transferências constitucionais e amortização de dívida; e iv) é obrigatória a compatibilidade da emenda apresentada com as disposições do PPA e da LDO. As emendas parlamentares obedecem a dois níveis de intervenção: as emendas individuais, que podem atingir um máximo de 20 emendas por parlamentar, e as emendas coletivas. Estas se subdividem em emendas de bancadas estaduais (de 18 até no máximo de 23 emendas, variando de acordo com o número de parlamentares por bancada), emendas de bancadas regionais (até 2 emendas por bancada) e emendas de comissões permanentes do Senado e da Câmara dos Deputados (até 5 emendas por comissão). A Resolução n.º 01/2001 prevê também a edição anual de um Parecer Preliminar, votado pela CMO logo após a chegada do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) ao Congresso, onde são definidas normas adicionais a serem observadas pelos parlamentares no processo de intervenção no PLOA. Por exemplo, o Parecer Preliminar para 2004 fixou em R\$ 2,5 milhões o máximo de recursos que podem ser alocados em emenda individual de cada parlamentar. Para as emendas coletivas não há limite de valor. (http://www.camara.gov.br/internet/interacao/orcamento/resumo_topico_orcamento.asp).

¹⁶⁵ Chamada Pública: procedimento que tem por finalidade assegurar o princípio da ampla publicidade dos atos da Administração. <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/390517.pdf>. Instrumento legal que dispensa a licitação pública.

As entrevistas revelaram que não havia no momento da investigação de campo, em Armação dos Búzios, tampouco em Paraty, a atuação dos atores sociais por meio de redes que tenham como foco as questões sobre política, planejamento e gestão do turismo no destino. As ações relativas ao turismo encontram-se centralizadas nos órgãos municipais de turismo, Secretarias de Turismo, cujos esforços se voltam para a promoção do destino, para algumas pesquisas iniciais e, sobretudo, para a realização de eventos.

A atuação dos atores sociais por de redes é semelhante àquela encontrada em Antalya na Turquia, onde a maioria dos projetos das redes de atores é de natureza gerencial, abrangendo controle de qualidade, certificação ambiental e questões jurídicas e administrativas entre os agentes de turismo e instituições públicas (Erkus-Öztürk & Eraydin, 2010).

Nos destinos estudados, as redes de atores organizam-se, em geral, por segmentos e trabalham com capacitação, interesses específicos de cada segmento, promoção do destino e membros associados, alguma iniciativa relativa à questão de sustentabilidade e gastronomia sustentável, focando no interesse das atividades características do turismo separadamente. Esse fato remete à falta de visão coletiva para o destino que possibilite a atuação por meio de políticas de desenvolvimento do destino turístico como um todo, bem como o turismo como fator de desenvolvimento econômico e social e não apenas uma atividade econômica com atuações pontuais, como organização de eventos e promoção do destino.

D. Vitalidade da rede

A vitalidade da rede foi identificada por meio das **prioridades** dos atores, no sentido de identificar se priorizam suas próprias necessidades ou se há alguma atuação conjunta a favor do interesse coletivo e também para **estabilidade da rede**. Isto é, pelos mecanismos de substituição de atores, bem como a presença e ausência.

Prioridades

As prioridades dos participantes, em geral, relacionam-se, primeiramente, ao interesse individual ou da organização que representa, e posteriormente, pode haver alguma agregação a partir de negociação a favor de alguma causa coletiva ou solidária a outro ator participante.

“É claro que a Associação dos Moradores da Trindade, que vem em busca de soluções do problema deles, eles vão estar sempre colocando uma prioridade, e até os conselheiros vendo a situação emergencial, a gente se recolhe e aponta isso como prioridade. É natural que venham coisas pontuais, questões pontuais que envolvem os atores, é, agora, sempre há uma necessidade de se discutir e priorizar.” E 16

“Geralmente, a entidade trás aquela relacionada diretamente, mas aí os outros lá têm outros pontos de vista em relação aquele mesmo problema. Então, mistura tudo e o problema se amplia. Cada um que se vê atingido pelo problema dá seu palpite e aí fica mais claro para resolver.” E 03

“As atuações dos conselheiros são muito pontuais em função das representações. Então o que acontece? O setor de hotelaria claro concentra todas as suas preocupações e sugestões em cima da hotelaria. Igualmente o setor de agências de viagens, eventos... então há uma concentração por assunto e o turismo como um todo, quer dizer as políticas públicas de turismo como um todo realmente não são discutidas em conjunto.” E 30

Há que esclarecer qual ou quais as expectativas de quem participa e o que se espera da rede para harmonizar e direcionar a sua atuação, pois, se por um lado atuar por meio de uma rede de atores fortalece a intervenção na política turística, há que se ter claro o cuidado para que ela não reproduza as experiências sociais relacionadas à representação de grupos específicos no contexto da rede (Tatagiba, 2005).

Estabilidade da Rede

A **estabilidade da rede** de atores volta-se para a existência do cumprimento de mecanismos de substituição dos atores, bem como para a dependência ou não de algum ator cuja ausência afetaria o funcionamento da rede. Em geral as instituições formais apresentam estatuto no qual são estabelecidas as diretrizes que regem a entidade, inclusive como serão definidos os dirigentes e o mandato. Apesar de todos os entrevistados terem indicado a existência de mecanismo de eleição, há algumas em que:

(a) o dirigente está na função há vários anos, apesar de haver eleição e limite de mandato;

“É, assim, o ... é um presidente eterno, não tem eleição, eles não se reúnem...” E 03

(b) outras que se encontram em um período de quase inatividade então a eleição não foi realizada;

“Continuam porque em 2010 foi feito aquela eleição, em 2012, teria a eleição do primeiro mandato ao qual ele podia até se reeleger, o estatuto rege dessa forma, mas não houve em 2012 a eleição, nós já estamos em 2013 o mandato já está vencido, não teve reeleição.” E 26

(c) no caso dos órgãos públicos (federais, estaduais e municipais) o Ministro de Estado e os secretários estaduais e municipais são escolhidos por meio de acordos e preferências políticas, que em geral desconsideram parte da opinião dos atores sociais, tampouco, conferem abertura para se manifestarem na escolha do representante do turismo.

“Ele é eleito [vereador] e o governo, a quem ele deveria controlar, o convida pra ser secretário de turismo e ele vai.” E 04

Também buscamos verificar a dependência entre os atores da rede identificando se, na opinião dos entrevistados, haveria algum indivíduo cuja saída dificultaria os trabalhos da organização que participa/representa.

(a) não houve a visão de que apenas um ator (individual ou organização) tivesse o poder de limitar os trabalhos desenvolvidos transparecendo no discurso dos atores a visão de participação do poder público, iniciativa privada e sociedade civil.

“... eu vejo que as comunidades tradicionais pro viés do turismo de base comunitária ela seja protagonista nesse processo, dela enquanto comunidade, pra dentro da comunidade. Eu acho que o ator principal nisso aí, o ator principal é o poder público, porque é o poder público que faz a gestão, o poder público que estabelece as diretrizes, e os espaços democráticos, eu acho que tá sendo feito uma coisa que é importante, abrir o espaço de debate pra que as pessoas se entendam e se reconheçam dentro desse território, pra que aí comece a se estabelecer as políticas.”
E 27

(b) contudo, há um entendimento que o poder público e o *trade*, tem lugar destacado.

“Eu tenho a visão de que, eu acho que o único ator que não pode faltar nesse ingrediente é o trade. É o trade, é a comunidade, é a sociedade civil organizada, e o político, o administrador público responsável.” E 07

Ainda sobre estabilidade da rede, relativamente a variação dos participantes, houve uma tendência de repostas de que são sempre os mesmos que participam e quando há reunião, em geral, as ausências não são significativas.

“Sempre os mesmos que vão, sempre os mesmos que faltam!” E 26

“Ah! São sempre os mesmos. Agente convida, mas só aparecem os mesmos.” E 21

Parece haver assentimento por parte dos atores no que diz respeito à permanência das mesmas pessoas em certos cargos e instituições. Fato que pode ser um fator que inibe e enfraquece a participação dos atores, seja por cooptação da entidade ou por qualquer outro motivo.

Neste sentido Sorense & Torfin (2007) advertem que uma liderança fraca e ineficaz pode gerar frustração com a falta de resultados claros e visíveis comprometendo a existência da governança em rede.

E. Resultados da rede

Ações realizadas foram referidas no contexto das entidades e não como resultado de uma atuação colaborativa global, mas sim pontual de vários atores sociais, ressaltando-se que não há uma governança em rede que atue no contexto da política, planejamento e gestão do destino turístico.

“Agora, a cidade conseguiu algumas coisas, através da nossa atividade no Convention Bureau, trazer eventos pra cá, por exemplo, pra aquele evento de jazz, que é em maio, junho, fomos nós que trouxemos pra cá.” E 14

“A Agenda 21 eles têm também o projeto do óleo¹⁶⁶, que é um sucesso, não sei se você já teve acesso aos números.” E 37

“... a gente não tinha como contratar mão de obra, a gente não tem corpo físico pra fazer isso, e aí a Cairuçu conseguiu arcar com mão de obra, contratou alguns monitores ambientais, a própria associação de moradores de Trindade é um grande parceiro de Paraty.” E 18

“Nós entramos com uma ação de obrigação de fazer contra a Ampla e a Prefeitura para a iluminação do bairro.” E 10

“Eu na verdade acho que a única coisa que nós temos como resultado foi que Paraty se tornou uma cidade de eventos e não uma cidade de turismo cultural, a gente se tornou uma cidade de entretenimento. As pessoas confundem o que é turismo cultural, com entretenimento. ... aí o cara fala “ah, porque a gente está trazendo os workshops”, os workshops acontecem durante o evento, onde as pessoas estão trabalhando, não tem tempo de fazer workshop, você está entendendo? Então assim, esses resultados é que têm que ser repensados e isso, eu não vejo.” E 23

“As pessoas valorizam, até boto aqui no nosso cardápio, as especialidades da casa são flambadas com cachaças de alambiques de Paraty, os frutos do mar utilizados nos nossos pratos são fornecidos por pescadores locais”. E 37

Inferimos que os resultados das ações concretas são pontuais e não correspondem à atuação influenciada por uma política de turismo, mas sim por questões isoladas e momentâneas.

¹⁶⁶ O projeto que recicla óleo saturado de cozinha.

Os resultados das ações também provocam conflitos, pois, nem sempre é possível controlar as variáveis que incidem sobre determinada ação. Se por um lado houve a reunião de esforços para minimizar os problemas de sazonalidade a partir da captação de eventos, o foco pode ter ficado muito centrado na captação, em detrimento do tipo de evento e da participação da cultura local na agenda dos eventos e como interagiriam. Criou-se então um conflito com aqueles que se posicionam a favor do turismo cultural, cuja cultura local seria a principal protagonista.

No que diz respeito ao gerenciamento dos eventos, seria possível aproveitar-se da oportunidade para ativar os mecanismos de coordenação, já desenvolvidos a partir do evento em si, na política turística, como ocorreu no Festival de Literatura em Mantova e Exposições de Arte na Perugia, Itália (D'Angella, Carlo & Sainaghi, 2010).

Para concluir a análise acerca das redes de atores, sintetizamos no quadro 21.

	Federal	Estadual	Municipal
Representatividade	Maioritariamente iniciativa privada	Maioritariamente iniciativa privada	Maioritariamente iniciativa privada
Diversidade	-	Atores favoráveis ao turismo	Atores favoráveis ao turismo
Recurso	Atores não decidem	Atores não decidem	Atores não decidem
Vitalidade da Rede			
Prioridades	Em função do segmento que o ator representa	Em função do segmento que o ator representa	Em função do segmento que o ator representa
Estabilidade	Indicação do Ministro e das entidades que compõem o conselho Ausência do poder público dificultaria os trabalhos	Indicação de acordo com os procedimentos de cada entidade Ausência do poder público e trade dificultaria o trabalho	Indicação de acordo com os procedimentos de cada entidade Ausência do poder público e trade dificultaria o trabalho
Resultados	Implementação da Política nacional de Turismo, com falhas de coordenação horizontal e vertical	Implementação do Prodetur/RJ	Ações pontuais Organização de eventos Promoção do destino

Quadro 21 - Características das redes de atores.

Fonte: Elaboração própria, 2014.

7.3.2. Estrutura de Governança

A governança pode apresentar vários formatos e características que tendem para a hierarquia, para o mercado, para as redes ou mesmo para a autonomia societal/comunidade

(Hall, 2011b; Hysing, 2009), como apresentamos anteriormente. Nos destinos estudados, Armação dos Búzios e Paraty, no momento da investigação de campo, não identificamos uma ou mais estrutura de governança turística que estivesse em funcionamento. Entretanto encontramos estruturas outras que acabam por dialogar sobre o turismo devido à importância que essa atividade representa para os destinos turísticos em pauta.

A. As Estruturas

Dentre as **estruturas** que coexistem em determinado território, há órgãos da administração pública (federal, estadual e local) que atuam, geralmente, de um modo mais tradicional ou hierárquico, os órgãos da administração que atuam diretamente com o setor privado, muitas vezes para a promoção turística, ou ainda as instituições que atuam para dinamizar ou promover determinado produto como os *conventions bureaux* (Velasco González, 2013). Por fim, “cada instituição de cooperação concreta é fruto de iniciativas diversas que partem de contextos de atores específicos” (p. 511).

Além, das estruturas diretamente relacionadas ao turismo, há ainda, as estruturas não governamentais que representam interesses cívicos e democráticos que podem mobilizar recursos a partir de subsídios governamentais, do mercado, e da própria comunidade (Spyriadis, Buhalis & Fyall, 2011). Nos destinos estudados identificamos estruturas diretamente vinculadas ao turismo, à questão ambiental, a segurança e ao interesse cívico (Figuras 42 e 43) que atuam localmente com forte interface com o turismo.

Em Armação dos Búzios destacamos a atuação do FECAB que ao congrega as entidades civis do município acolhe como questões prioritárias diferentes temáticas, das quais o turismo apresenta sempre uma interface. O FECAB contribui para o fortalecimento das ações coletivas que são subscritas pelas entidades que o integram. Em Paraty, as entidades civis estão em processo de organização social de modo que a configuração encontrada no momento da investigação, não possibilitou a identificação de alguma entidades que exercesse papel semelhante àquele exercido pelo FECAB em Armação dos Búzios.

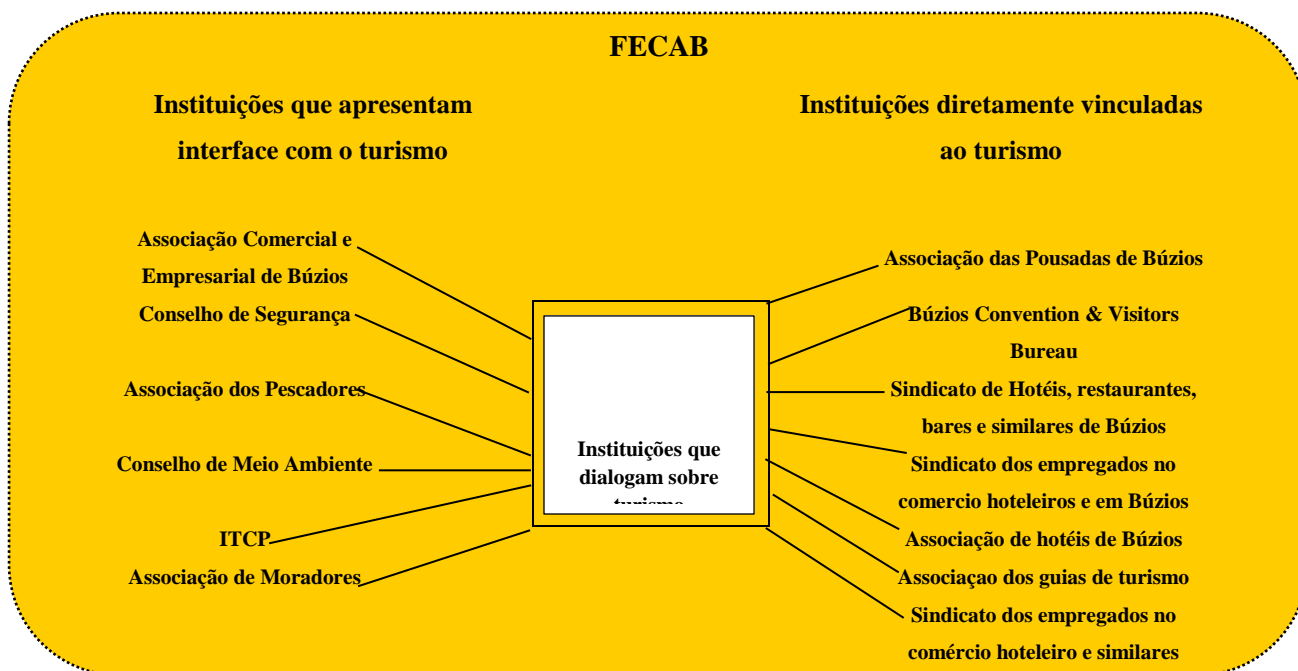


Figura 42 - Instituições que dialogam sobre o turismo em Armação dos Búzios.
 Fonte: Elaboração própria, 2014.

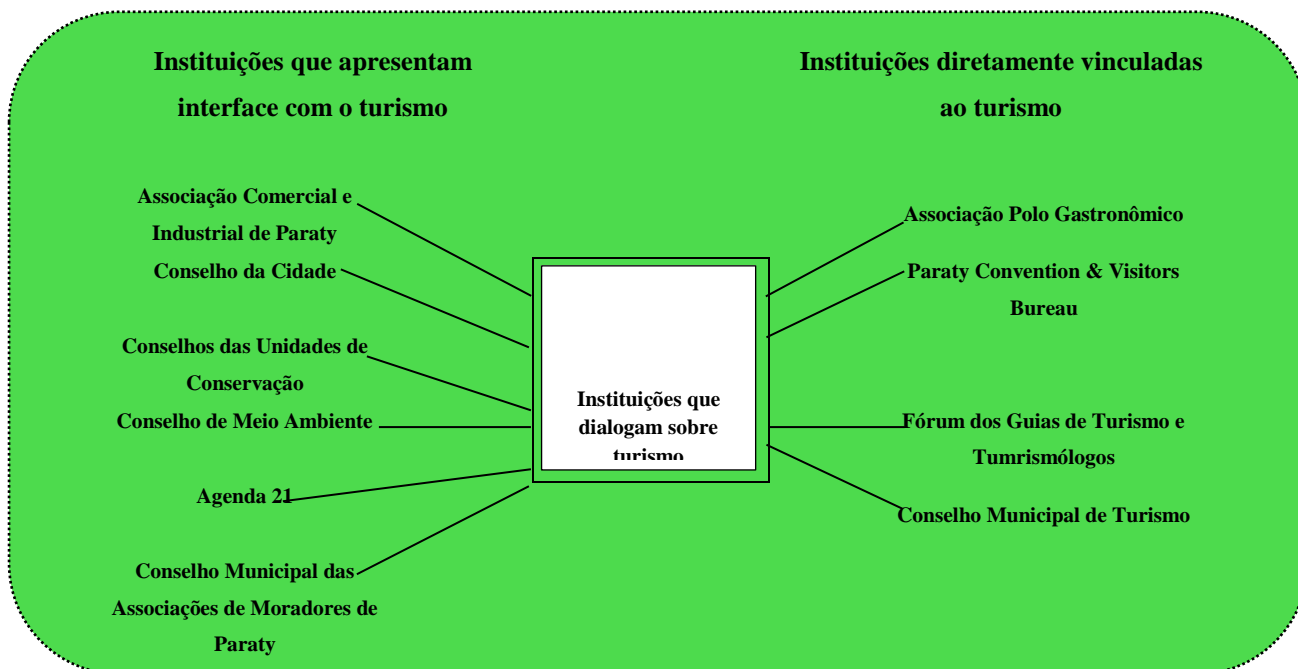


Figura 43 - Instituições que dialogam sobre o turismo em Paraty.
 Fonte: Elaboração própria, 2014.

B. Coesão

Ainda que não houvesse uma estrutura turística colegiada formalizada, que congregasse os diversos atores sociais em Armação dos Búzios e Paraty há uma predisposição por parte dos interessados no turismo para que tal organização aconteça. Pelo que foi possível conhecer, na opinião dos entrevistados, quais atores são mais ativos e lideram, por exemplo, o processo de reativação do Comtur em Paraty.

“A secretaria de turismo, o poder público.” E 18

“O secretario de turismo. O poder público, as associação comercial e a organização dos hotéis.” E 03

Em ambos os destinos, Armação dos Búzios e em Paraty, os atores sociais entrevistados concordam que o poder público local deve orientar o desenvolvimento turístico no destino, assim como encontrado por Franch, Martini e Buffa (2010) ao analisarem o papel dos municípios e órgão central de governo nos destinos de *Bluevalley* e *Greenvalley* uma que encontrando que “a crença é compartilhada de que o município deve orientar o desenvolvimento turístico do destino” (Francha, Martini & Buffa, 2010, p. 82).

C. Modo da Participação

Ainda que exista uma expectativa relacionada ao papel de orientação por parte do governo local no que diz respeito ao turismo, há também uma sinergia entre os atores sociais engajados, que cooperam por meio de relação informal, cuja confiança mútua e o compromisso pessoal são a base para algumas ações que conseguem empreender. Situação correspondente ao encontrado por Beritelli (2011) ao analisar a colaboração entre atores que se destacam na gestão turística de um destino de médio porte nos Alpes europeus. Esse autor identificou que no “destino turístico, os atores relevantes cooperam um com o outro independente dos títulos profissionais ou políticos formais, com base na confiança mútua e entendimento reforçado por uma comunicação eficiente e frequente” (Beritelli, 2011, p. 621).

O **modo da participação** encontrado volta-se para duas situações:

- (a) Em uma, as ações de cooperação pautam-se no conhecimento pessoal e, muitas vezes, na afinidade relacionada a defesa dos interesses coletivos, ou ainda, pela solidariedade a causa de cada grupo de ator. Nessas situações, os acordos realizados são verbais e baseiam-se no conhecimento pessoal e na relação entre os atores.

“... o Caminho do Ouro como um ponto turístico pra ser visitado, também foi a Agenda 21 que impulsionou o processo de abertura do caminho pra ser visitado, porque até então não era, a Prefeitura não abria, não limpava, não administrava o atrativo, entendeu? Aí a Prefeitura junto com fórum DLIS, junto com o SEBRAE, junto com os guias, foram eles que fizeram tudo, uma coisa, mas foi um esforço conjunto, não foi uma política pública da Prefeitura, entendeu?” E 22

“... eu acredito que tem sim, porque o fato de você tá hoje dentro do órgão mais importante do estado que define as políticas públicas do turismo, define os investimentos, que é o Conselho Estadual ..., o fórum está lá, a gente tá lá pra defender os interesses dos municípios, fortalecendo sua atuação ali, é, individualizada¹⁶⁷, mas também lutando por investimentos no interior do estado.” E 34

- (b) Em outra passa a existir uma movimentação no sentido de assinar acordos de cooperação como estratégia para evitar ou mesmo minimizar as ações de descontinuidade que ocorre com a mudança de governo.

“Nos temos alguns termos cooperação algumas minutas para serem assinadas. Formalizar as parcerias é uma preocupação. Nós estamos construindo isso pra quebrar um pouco a descontinuidade e a interrupção dos trabalhos.” E 35

Os entrevistados parecem concordar que cada segmento defende suas demandas. Os interesses nas instâncias colegiadas devem aportar uma resposta aos interesses individualizados (organizações), entretanto, a colaboração em torno de um objetivo global visando ao interesse coletivo e atendendo às demandas sociais seria o ideal (Hysing, 2009).

¹⁶⁷ É uma causa coletiva por envolver os municípios que representa, no entanto, no conselho estadual de turismo, representa os interesses do fórum estadual de secretaria de turismo do Rio de Janeiro.

D. Forma de Trabalho

No que se refere à **forma de trabalho** relacionada à comunicação, as entidades utilizam redes sociais como *facebook* onde disponibilizam documentos como as pautas e atas das reuniões, trocam informações em geral e divulgam as datas de reuniões. Esse canal é usado para se comunicar com os membros e também para dialogar sobre a agenda de trabalho, além de ser aberto para a sociedade civil em geral. Outros meios de comunicação são utilizados, como a publicação em jornal, em casos em que a lei determina. Entretanto, não houve, dentre os entrevistados, registro de contestação relacionada à ineficiência dos meios de comunicação.

E. Objetivos da Rede

Como a governança em rede não se encontrava formalizada nos destinos estudados, houve divergências entre a opinião dos atores em relação a clareza dos objetivos do Comtur.

“Sim, consta dos objetivos do conselho, atuar de forma pra que a gestão do turismo seja potencializada, que haja um turismo que dê qualidade de vida pra cidade, tem toda uma série de coisas que são apontadas mesmo.” E 16

“Como ainda está no início, não discutimos isso.” E 11

“Sim, foi tudo discutido com as pessoas que estão participando” E 21

Os propósitos que orientam a atuação da rede devem ficar claros para todos os atores, tendo vista que se pressupõe uma aproximação das finalidades ou mesmo o compartilhamento dos objetivos para a atuação em colaboração.

F. Resolução de Conflito

Relativamente aos conflitos de interesses que surgem nos conselhos participativos, nem sempre há a explicitação das diferenças, tampouco existe o desenvolvimento de acordos por meio do debate de ideias, programas e projetos. Os estudos de Tatagiba (2002, p. 74) indicam que “a bibliografia aponta como tendência é uma imensa dificuldade de explicitação

de interesses, do reconhecimento da existência e legitimidade do conflito e da troca de ideias como procedimentos para a tomada de decisão”.

Entretanto, os **mecanismos de resolução de conflito**, ainda que tenham defendido que o diálogo é sempre utilizado em situações em que alguma tensão se estabelece, não foi abordado nas reuniões para reativação do conselho municipal de turismo.

Então, a gente tem que dialogar, e todo mundo tem o interesse de fazer uma cidade bacana, muitas das vezes as pessoas reclamam, mas é uma questão de simplesmente sentar e conversar, e vê como você pode atender a demanda de todos, aí é o desafio, mas dá pra funcionar, com boa vontade. E 03

Alertamos para a necessidade de atenção em relação às alterações relativamente à composição dos agentes de rede, à presença de tensões e conflitos não resolvidos, pois podem desestabilizar e interferir nos resultados e na própria efetividade da rede (Sorensen & Torfin, 2007).

G. Controle

Já o **controle**, relativamente ao uso dos recursos do fundo municipal de turismo (Fundturismo) é realizado por membros do Comtur Paraty conforme disposto na Lei n.º 1920/2013, “A gerência do Fundturismo será feita pelo Conselho Gestor do fundo municipal de turismo, composto por cinco membros eleitos entre os integrantes do Comtur Paraty, um deles o Secretário de Turismo, que é o presidente” (Câmara, 2013, p. 4).

Em Armação dos Búzios, algum controle social era feito pro meio da organização não governamental Ativa Búzios e por entidades civis ligadas ao FECAB por meio de denúncias junto ao Ministério Público.

“Eu faço parte de uma ONG chamada Ativa Búzios, que é de acompanhamento da gestão municipal e contra a corrupção, então, é, a gente o ano passado encaminhou 23 processos de condomínios aprovados ilegalmente pela prefeitura, o secretário de planejamento tá preso, por essas e mais coisas que eles andaram fazendo.” E 03

Uma forma de controle utilizada em conselhos municipais ocorre por meio da constituição de conselhos para gestão dos recursos do fundo municipal de turismo. Entretanto, como os conselhos de turismo não se encontravam ativos, não identificamos foram de controle relativamente ao turismo. Contudo, há uma organização governamental em Armação dos Búzios cujo objetivo é o controle social e tem no Ministério Público, um parceiro forte.

Por fim, o quadro 22 apresenta o resumo dos indicadores que permitiram o registro de dados sobre as estruturas de governança nas distintas esferas governamentais.

	Federal	Estadual	Municipal
Estrutura do Turismo	Sim	Sim	Não
Estruturas	Ativa	Ativa	Reativando ou inativa
Coesão (Atores mais ativos e importantes)	Poder público	Poder público	Poder público e representantes do <i>trade</i>
Estilo da participação	Coordenação e Colaboração	Coordenação e Colaboração	Coordenação incipiente Cooperação pontual

Quadro 22 - Características das estruturas de governança a partir das entrevistas.

Fonte: Elaboração própria, 2014.

7.3.3. Ações de Cooperação

A tendência de mudança de um padrão mais tradicional de governo para um novo modelo em que a tomada de decisão política é mais aberta envolve um processo interativo e colaborativo no que se refere à resolução de problemas coletivos, desafiando os limites entre a esfera pública e a privada, resultando, muitas vezes, a organização e a partilha de recursos informais (Hansen, 2006).

Essa mudança parece ter um movimento, cuja principal força relaciona-se à interdependência e à necessidade de participação, coordenação e colaboração entre os interesses e atores sociais.

As ações de cooperação, colaboração e participação conjunta têm como finalidade identificar se os atores sociais nos destinos estudados atuam de maneira regular ou esporádica entre si e com as demais esferas de poder (federal e estadual), em ações que impulsionem o desenvolvimento do turismo, se por meio de acordos formalizados ou não.

A. Parceria como Referência Básica

Nas entrevistas é comum o uso do termo parceria para nomear a relação com um ou mais atores sociais que estejam presentes em reuniões e também a outras como, por exemplo, a atuação nos eventos e ações organizadas em benefício do turismo.

Na investigação realizada, encontramos duas situações relacionadas a parceria.

- (a) a primeira que indica a existência de parceria, no sentido de poder considerar o apoio de determinados atores sociais, embora não conseguissem identificar ações concretas em que atuaram conjuntamente, tampouco reconhecem a formalização por meio de acordo de cooperação, convênio ou outra forma. No entanto, os resultados concretos da parceria lhes parecem perceptíveis.

“Se nós não participamos o poder público não dá conta”. E 25

“A gente tem a Associação Cairuçu, que a gente tem feito já diversos projetos em parceria, que é um super parceiro. A gente tem a Eletronuclear que é um super parceiro também, diversas ações que a gente fez.” E 18

“Ah! Participar em reunião pra gente já é parceria”. E 03

“E como tá tendo essa parceria com a secretaria mais intensa agora, eles já sinalizaram que eles gostariam que a gente fizesse a praça de alimentação de todas as festas.” E 37

“Então, ‘ah, o Defeso Cultural é ficar um tempo sem ter evento?’, seria incrível, porque no fundo no fundo a gente lutou contra a baixa temporada junto com empresários, a gente também não queria a baixa temporada...” E 23

- (b) a segunda que se refere a uma ação de desenvolvimento local envolvendo produtores e restaurantes valorizando por meio da parceria, produtos tipicamente locais e a valorização da cultura local, inclusive por meio da gastronomia.

“E essa parceria, eu citei a cooperativa do Mumbucaba, e eles nos fornecem só o palmito por enquanto. Eles têm uma infra muito boa de cozinha lá onde eles fazem a manipulação disso, mas a gente tem parcerias com outros produtores, mas é

mais pontual, assim, por exemplo, o mel do Eraldo, a farinha do Orlando, o queijo do Laticínios de Paraty, os pescados, enfim, tem milhares de fornecedores, as cachaças, que todos os restaurantes usem as cachaças de Paraty, então, é, a gente vem trabalhando no sentido até de esclarecer a importância disso pros restaurantes.” E 37

“O nosso objetivo é trabalhar a valorização da cultural local, na sua diversidade.” E 36

Na visão dos entrevistados a parceria é todo e qualquer apoio de “A” em relação a alguma ação proposta por “B”, incluindo a presença em reuniões. E também, envolve ações concretas no sentido de valorizar a cultura e contribuir para o desenvolvimento local. Apresentamos o quadro 23 com a finalidade de sintetizar o conteúdo.

Parceria	Federal	Estadual	Municipal
Do poder públicos com o setor privado	Institucionalizada por meio de acordos e repasse de recurso Não institucionalizada	Nem sempre institucionalizada Nem sempre envolve o repasse de recursos financeiros	Maioritariamente não institucionalizada Repasse financeiro esporádico.
Entre atores do setor privado	-	-	Informal
Entre atores do poder público e organizações não governamentais	Institucionalizada	Se envolver repasse de recurso	Predomínio da Informalidade podendo ser formal.

Quadro 23 - Cooperação e colaboração identificadas nas entrevistas.

Fonte: Elaboração própria, 2014.

B. Ações Concretas de Atuação Conjunta

Há algumas áreas de atuação em que as ações conjuntas ficam mais evidentes. A promoção do destino e a capacitação de recursos humanos para desempenhar funções nas atividades relativas ao turismo são mais identificáveis, talvez, por acontecerem concretamente.

Estratégias de cooperação relacionadas à promoção dos destinos, sobretudo, entre a secretaria municipal de turismo e os *Conventions & Visitors Bureaux*, são um exemplo. Entretanto, há conflitos que precisam ser geridos tendo em vista melhorar a relação e a representação dos interesses do destino, pois o poder público deve representar o interesse

coletivo (Dregde, 2006) enquanto o *convention & visitors bureau* representa os interesses dos associados.

“Então nós decidimos só fazer o institucional. Então eu levo o material da cidade e um estande grande como foi em Buenos Aires, como foi na ABAV em São Paulo, agente dividiu o estande, da metade da ABAV pro Convention Bureau e eles montam a parte comercial, onde vem com pacote, com hotéis e tal, mas o nosso é só institucional que é o nosso objetivo. Porque eu falei: “gente se tem que levar de um tem que levar de todos”, porque “ah não, você tá levando do outro, tem que levar o meu também”, então nós só levamos o nosso”. E 08

“Então, no meu último trabalho que eu fiz no Convention Bureau foi justamente transformar ele numa OCIP [Organização da Sociedade Civil de Interesse Público] pra poder obter mais verbas federais, porque o nosso trabalho, que nós começamos no Convention Bureau, nós começamos a ir à feiras, levar a cidade pra esses lugares de turismo, pra ser mais conhecido. E isso foi feito, evidentemente, que a gente precisa do suporte da prefeitura, nós fizemos um convênio, e funcionou bem”. E 14

“Na parte de cursos sim, a associação de hotéis, sindicato, associação de hotéis trabalham bastante em conjunto”. E 12.

“É, nós estamos focados agora nesse trabalho. A gente tá fazendo com a associação dos hotéis, Convention Bureau, com o sindicato. Curso de línguas, inglês, espanhol, garçom, segurança no trabalho que é um foco que a gente tá dando também, é com empresas, principalmente pra restaurantes, porque tem hotéis e restaurantes”. E 01

“Já apoiaram [a Eletronuclear], inclusive com o financiamento de um curso que tá tendo de guias na cidade”. E 18

Os depoimentos dos entrevistados refletem a percepção da necessidade de se envolver e aprimorar a participação dos principais interessados no desenvolvimento do turismo, em ações de cooperação e colaboração, tendo em vista a tomada de decisão conjunta sobre questões de planejamento e gestão de destinos.

A colaboração permite um processo dinâmico e flexível, no sentido de incorporar os diversos pontos de vista, muitas vezes de múltiplas e interdependentes partes interessadas, de

modo que as alterações possam ser feitas dentro de um processo de planejamento (Jamal & Getz, 1995), em uma dinâmica que demanda confiança e legitimidade entre os atores sociais envolvidos.

Por fim, nos apoiamos na teoria sobre governança e no conteúdo das entrevistas para compreender o estágio atuação da interação entre governo local e sociedade nos destinos estudados.

7.3.4. Da Hierarquia à Governança em Rede?

A discussão teórica acerca da governança, bem como o conhecimento empírico relativo à relação entre o governo e sociedade local, nos permitiram elaborar um quadro, a respeito dos atributos de governança nos destinos estudados. A Figura 44 apresenta as características da governança em Armação dos Búzios.

Hierarquia ←		→ Governança em rede	
Modelo tradicional de governo democrático e da administração pública			
Alocação de recursos definida no topo			
Intervenção do governo central			
Comando e controle (<i>top-down</i>)			
Instrumentos da política (Leis, licenças, regulações, permissões)			
Governo			Governança

Legenda: ■ Governança hierárquica ■ Transição ■ Governança em Rede

Figura 44 - Características da governança atual em Armação dos Búzios.

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Do ponto de vista da manutenção da governança hierárquica, a alocação de recursos é a característica que mais se aproxima desse modo de governança, uma vez que a autonomia decisória cabe unicamente à Secretaria, não havendo orçamento participativo e tampouco a constituição de um fundo municipal de turismo. Por outro lado, não há mecanismos participativos constituídos, com a finalidade de intervir na gestão dos recursos orçamentários destinados à Secretaria de Turismo e o instrumento da política ainda é muito pautado em instrumentos legais.

Os demais fatores analisados se encontram em um estágio intermediário. Embora Armação dos Búzios não tivesse o Comtur ativo, no momento da realização da pesquisa, há outras instâncias participativas ativas e atuantes que defendem os interesses públicos e privados, bem como orientam as ações em função dos interesses dos membros integrantes da rede.

Mesmo ciente de que pode ser relativamente temerário fazer afirmações a respeito da evolução da governança hierárquica para a governança em rede, em Armação dos Búzios, devido à existência de variáveis incontroláveis, podemos inferir que há indícios de que essa mudança começa a ocorrer, como indicado na Figura 45. Podemos identificar sinais dessa evolução nas tentativas de coordenação dos interesses públicos e privados, que, entretanto, ainda necessita se fortalecer para consolidar-se.

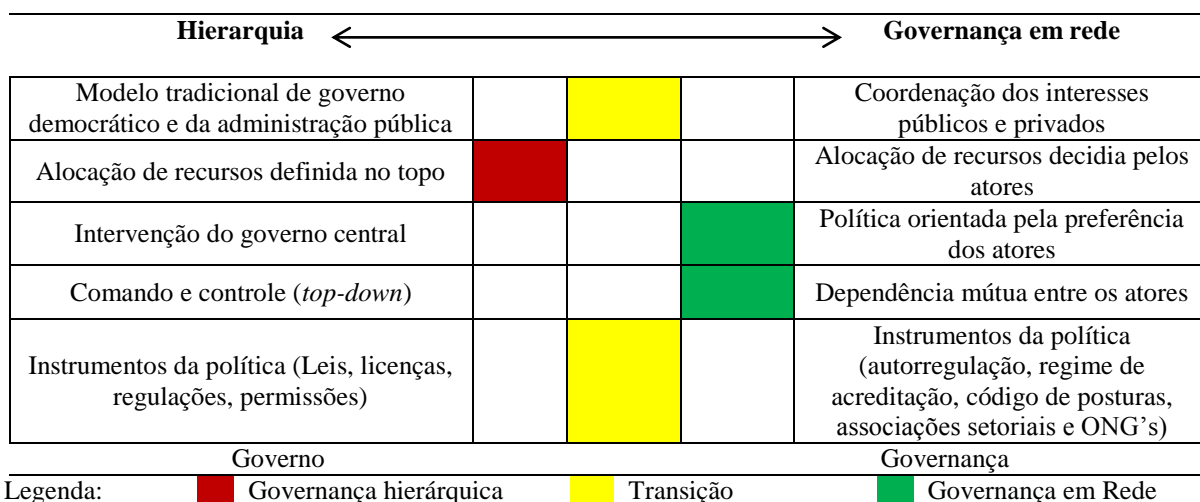


Figura 45 - Tendência da evolução da governança em Armação dos Búzios.

Fonte: Elaboração própria, 2014.

A política orientada pela preferência dos atores constitui-se uma forte possibilidade, tendo em vista que a sociedade civil é representada por cidadãos ativos, com agilidade e capacidade de ação e reação nas questões de seu interesse. No período em que estivemos na pesquisa de campo, tivemos a oportunidade de participar como ouvinte, de uma reunião do FECAB, em que estavam presentes o Secretário de Turismo e de ordem pública, além do prefeito. A questão colocada referiu-se à permanência de ônibus de turismo na península. Como resultado da demanda dos atores sociais representados – poder público, associação de moradores, organizações não governamentais, associações do *trade* – foi promulgada uma lei, regulamentado e instituindo taxa para adentrar a cidade, demonstrando entendimento negociado em governo e sociedade civil, representando uma interdependência entre as partes.

Seguindo a mesma vertente analítica, resumimos na figura 46, a situação da governança no outro destino analisado, Paraty.

Hierarquia ←		→ Governança em rede	
Modelo tradicional de governo democrático e da administração pública			Coordenação dos interesses públicos e privados
Alocação de recursos definida no topo			Alocação de recursos decidida pelos atores
Intervenção do governo central			Política orientada pela preferência dos atores
Comando e controle (<i>top-down</i>)			Dependência mútua entre os atores
Instrumentos da política (Leis, licenças, regulações, permissões)			Instrumentos da política (autorregulação, regime de acreditação, código de conduta, associações, ONG's)
Governo		Governança	

Legenda: ■ Governança hierárquica ■ Transição ■ Governança em Rede

Figura 46 - Característica da governança atual em Paraty.

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Em Paraty, a situação difere-se de Armação dos Búzios. Ainda que os atores estejam se mobilizando e se organizando, observamos a governança com características que tendem mais para a governança hierárquica (Figura 47). Porém, há indícios da organização e atuação em rede, que deverá se fortalecer e consolidar, caso não haja interrupção do processo que pressupõe amadurecimento para a atuação social. Atualmente, as ações públicas implementadas pela Secretaria Municipal de Turismo são decididas pelos gestores públicos e se voltam para a organização e realização de eventos, para os quais os recursos orçamentários são direcionados, reverberando o modelo tradicional de governo de cima para baixo.

Hierarquia ←		→ Governança em rede	
Modelo tradicional de governo democrático e da administração pública			Coordenação dos interesses públicos e privados
Alocação de recursos definida no topo			Alocação de recursos decidida pelos atores
Intervenção do governo central			Política orientada pela preferência dos atores
Comando e controle (<i>top-down</i>)			Dependência mútua entre os atores
Instrumentos da política (Leis, licenças, regulações, permissões)			
Governo		Governança	

Legenda: ■ Governança hierárquica ■ Transição ■ Governança em Rede

Figura 47 - Tendência do comportamento da governança em Paraty.

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Em relação à evolução da governança em Paraty (Figura 47), inferimos que a organização dos atores sociais locais tende a se aproximar da governança em rede, uma vez que as reuniões estão acontecendo e o processo organizativo tem se fortalecido. Por meio do Comtur deverão ser atendidos os interesses públicos e privados. O instrumento legal que reorganizou o conselho, foi promulgado em dezembro de 2013 e também reativou o fundo municipal de turismo. De modo que os recursos serão geridos por membros representantes do Comtur e a política tenderá a ser orientada pelos interesses dos atores participantes, aumentando a interdependência entre eles. Os instrumentos da política parecem se aproximar mais rapidamente da governança, tendo em vista a existência de ações promovendo a gastronomia sustentável, por exemplo.

Em Paraty encontramos ainda a possibilidade de os atores sociais se organizarem em relação a governança multinível, com vista a melhor gerir os conflitos entre o governo local e a atuação de vários atores que possuem tutela no município. Pois, o território cujos limites político e administrativo municipal compartilha funções de ordenamento e gestão com organismo nacionais como IPHAN responsável por salvaguardar o patrimônio natural e cultural, e por possuir tutela no município uma vez que 100% do local é protegido por esse órgão, e o ICMBio, gestor das unidades de conservação nacionais, além do INEA, gestor das unidades de conservação estadual. Nesse sentido sugerimos uma estrutura de governança com vista a melhorar a coordenação vertical e horizontal (Figura 48) necessárias à governança multinível.

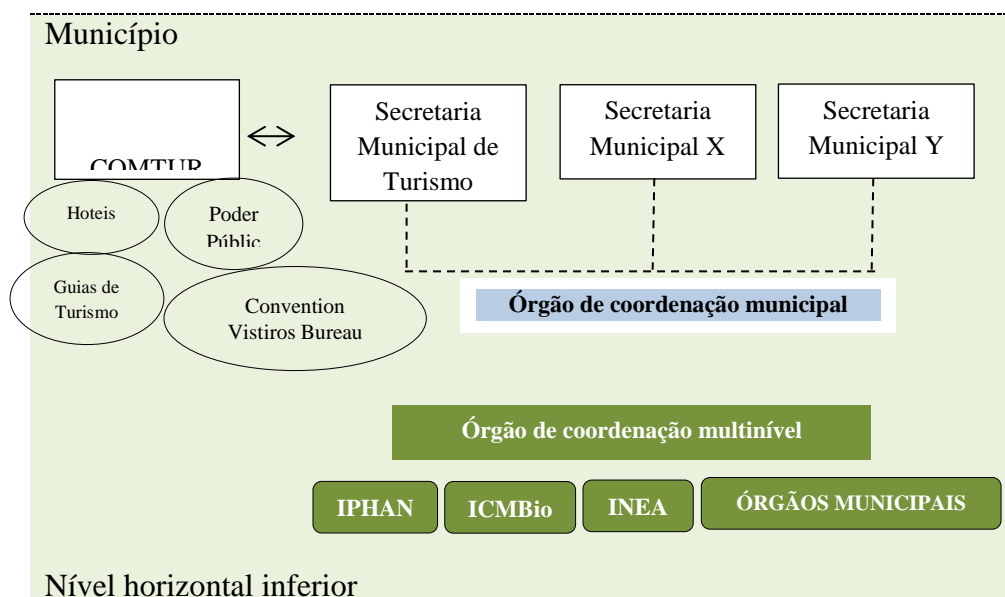


Figura 48 – Proposta para a organização da governança multinível em Paraty.
Fonte: Elaboração própria, 2014.

Embora a política nacional de turismo, não tenha apresentado avanços concretos em relação à governança em rede, sobretudo em nível regional, a política de municipalização ainda se reflete nas ações e tentativas de organização municipal, construindo estruturas de governança baseada na atuação em rede de atores.

Síntese conclusiva: Organizamos o sétimo capítulo da tese, em três assuntos. Primeiramente, apresentamos e discutimos os resultados relativos aos problemas do destino percebidos pelos entrevistados. Dentre os problemas relatados sobressaíram os de infraestruturas e aqueles relacionados à política, ao planejamento e a gestão turística nos destinos estudados. Na sequência, analisamos o papel dos diferentes atores sociais a partir do que fazem e o que deveriam fazer. Tomamos como referência a percepção dos atores entrevistados relativamente a atuação do poder público com base em uma lista de ações e calculamos a frequência com que os atores as perceberam. As diferentes percepções nos remeteram ao que deveriam fazer os atores públicos considerando suas atribuições nos documentos oficiais conforme a esfera de atuação. Ter clareza e agir com base nas atribuições conferidas, pode estabelecer uma relação de confiança entre as instituições públicas e os atores sociais facilitando a colaboração e a atuação dos atores organizados em rede. A análise da rede de atores revelou distintos contextos relacionados à: representatividade que se mostrou frágil ao se fazer cumprir os regulamentos estabelecidos, a diversidade que apesar de não haver atores que se posicionem contra o turismo, o querem de maneira ordenada e sustentável; aos recursos, sobre os quais os atores não têm apresentado qualquer ingerência; a vitalidade da rede que se refere as prioridades, que em geral, são colocados por cada segmento, não havendo aglutinação de esforços em torno de um objetivo coletivo e a estabilidade da rede que abarca os mecanismos de substituição e ou inclusão de atores na rede; e os resultados se mostraram pontuais contemplando aspectos parciais e necessidades e imediatas do turismo. Outro indicador para que nos permitiu analisar característica da governança foi a estrutura. Na esfera federal e estadual, a estrutura de governança instituída são os conselhos, porém nos destinos, não estavam em funcionamento, mas em processo de reativação. Pelo que o turismo é discutido em outras estruturas que apresentaram interface com a atividade. As entrevistas revelaram ainda, que: há certa dependência relacionada ao poder público e a algumas entidades representativas do *trade* turístico; a colaboração entre os atores tende a informalidade mudando de perfil quando há previsão de repasse de recursos financeiros; o mecanismo para resolução de conflitos é o diálogo ou por meio de denúncias junto ao ministério público e por meio de ações judiciais; e os objetivos da rede nem sempre ficaram claros. As ações de cooperação têm como referência básica a parceria e abrangem aspectos parciais e pontuais do turismo. Por fim, apresentamos as características da governança, além fazer inferência sobre a sua evolução nos destinos estudados. No próximo capítulo são apresentadas as principais conclusões do trabalho.

8. CONCLUSÕES

Na presente tese buscamos investigar e explorar o tema da governança turística associado à política turística a partir de dois destinos indutores do turismo localizados do Estado do Rio de Janeiro. Considerando que o termo governança foi inserido no contexto do turismo brasileiro a partir do programa regionalização e que, Armação dos Búzios e Paraty são receptores de ações da política nacional de turismo, o objetivo geral desta pesquisa é analisar se as instituições de governança turística estão representando uma nova forma de tomar decisões coletivas com vistas a melhorar a gestão dos destinos turísticos de Armação dos Búzios e Paraty. Neste sentido, as conclusões da tese estão ordenadas em dois momentos. O primeiro que orienta as conclusões a partir dos objetivos específicos da tese e o segundo em que procuramos comprovar a hipótese apresentada.

1. Entender as mudanças no papel do Estado a respeito do turismo, passando de uma função meramente de ordenação para uma função de coordenação.

Ao longo dos anos, o papel do Estado nos países ocidentais em matéria de turismo tem evoluído em função da própria atuação do Estado em relação ao mercado e à sociedade, bem como pela disponibilidade de material gerado pelo conhecimento acerca da dinâmica turística e seus efeitos potenciais. Assim sendo, o papel do Estado através da ação governamental tem mudado e se consolidado na função de coordenação.

Inicialmente a função de promotor contemplava regulamentos e acordos que garantiam o direito de ir e vir com base nos entendimentos bilaterais com a predisposição de bem receber e, por consequência, gerava o ingressos de divisas.

As demandas decorrentes do ato de ir e vir geram a necessidade de prover infraestruturas e a oferta de serviços, com o governo atuando no fomento do setor privado com vistas a potencializar o desenvolvimento da atividade turística. Essa ação governamental ainda orienta a alocação das infraestruturas no sentido do direcionamento das correntes turísticas a fim de diminuir as diferenças socioeconômicas regionais e possibilitar a coesão no encaminhamento das iniciativas.

O fortalecimento da atividade turística, para posterior consolidação, demanda medidas de proteção dos consumidores-turistas, fazendo-se necessário ordenar o desenvolvimento do

turismo e regulamentar os subsetores envolvidos, assegurando garantias mínimas aos visitantes.

A função de coordenação tem sido cada vez mais destacada na constituição da política, visando sua implementação. Entretanto, o papel de coordenador envolve apoio à modernização das empresas dos subsetores turísticos, bem como o desenho de novos produtos.

Na fase de coordenação, já existe um legado constituído, permitindo a atuação do governo como coordenador e catalizador dos processos com vistas a estimular e dinamizar a atividade turística. A constituição do aparato legal institucional e a experiência acumulada frente aos operadores do turismo possibilitam o estabelecimento de uma nova relação por parte dos atores públicos no que diz respeito aos problemas e ao papel dos atores sociais envolvidos na atividade turística.

O desenvolvimento alcançado nas fases anteriores direciona a atuação do governo no sentido de apoiar a criação dos organismos de cooperação e implicar o setor privado em ações conjuntas. Essa atuação como harmonizador nos remete à criação de espaços de cooperação entre governo e sociedade, com o setor privado assumindo o protagonismo por seu fortalecimento.

2. Conhecer a evolução da política de turismo nos três níveis de competência: nacional, estadual e municipal.

Na esfera federal a política turística tem apresentado evolução no uso dos instrumentos da política desde a década de 1940. Porém, a partir da criação do Sistema Nacional de Turismo, em 1966 e, sobretudo, na última década do século XX e início do século XXI, os instrumentos se tornaram mais consistentes no sentido de abordar o conjunto que envolve o setor em detrimento de aspectos parciais, tornando-se mais ampla e conferindo melhores condições para o desenvolvimento turístico no Brasil. A evolução acumula a mudança do recorte setorial para o territorial, aportando no território infraestrutura e na sequência, buscando a concertação de esforços públicos e privados com progressivo aumento do envolvimento dos estados e municípios.

A participação, que não figurava no contexto de uma política centralizada e hierárquica, passou a ser um dos princípios orientadores após a democratização do país e a descentralização permitiu a constituição de órgãos colegiados consultivos ou deliberativos

com adoção da parceria público privada e o aprimoramento dos processos de repasse de recursos financeiros, tornando-os menos obscuros.

Inicialmente, no estado do Rio de Janeiro, a política era focada, principalmente, na promoção e comercialização com algumas tentativas de ordenamento do território turístico. Na década de 1990, a Turismo passou a atuar na facilitação estadual do programa nacional de municipalização do turismo e no início do século XXI, aderiu à orientação federal de trabalhar o turismo a partir de regiões turísticas, ambos por influência da política nacional de turismo. O programa de regionalização do turismo, uma ação do governo federal, contribuiu para a atualização da regionalização estadual que tivera início na década de 1980.

Quanto ao papel do órgão estadual do turismo, manteve-se estável, ora mais ora menos ativo, de acordo com a inclusão do turismo na agenda governamental. A última década tem solicitado um desempenho mais atuante devido ao processo de contratação e gestão dos recursos do Prodetur/RJ e o aporte de recurso financeiro nos projetos financiados.

Os atores públicos municipais se anteciparam à proposta do Plano Nacional de Turismo (2003 - 2010) ao se organizarem para a criação de uma estrutura de participação que se somou ao sistema turístico estadual, sendo denominado Fórum Estadual das Secretarias de Turismo do Estado do Rio de Janeiro, em 1997. Mais recentemente, em 2003, é que o Conselho Estadual de Turismo foi criado.

Nos destinos estudados, a ação pública é fragmentada e responde a questões pontuais e demandas imediatas, carecendo de uma política municipal de turismo, visando ao desenvolvimento econômico e social local. É necessário o fortalecimento institucional com vistas a transmitir confiança nas instituições e nos processos, para que se possa lidar de maneira mais eficiente com os processos burocráticos e organizar a estrutura de governança local, bem como fomentar a participação social com a finalidade de tomar decisões para melhorar a gestão do destino.

3. Analisar os principais instrumentos da política turística, para ser capaz de entender como tem sido a adaptação da política sobre novas demandas de participação e governança.

Os **instrumentos organizativos** se adaptaram às novas demandas de participação e governança ao serem criadas entidades colegiadas nas esferas federal, estadual e municipal. Inicialmente, os instrumentos organizativos na escala nacional eram acometidos por

mudanças relacionadas ao formato institucional adotado em cada período e também eram vinculados a uma diversidade de organismos relacionados a diversos assuntos, desde colonização e imigração, órgãos de controle, como o departamento de imprensa e propaganda e também departamento nacional de informação, até à criação de organismos que foram se aproximando mais do turismo como atividade econômica. Essas mudanças caracterizam a busca constante para encontrar a melhor forma de atuar em matéria de turismo.

Em 1966, com a criação do Sistema Nacional de Turismo, além de maior estabilidade dos organismos públicos de turismo, foi impressa uma tendência de vinculação aos órgãos governamentais responsáveis por assuntos econômicos, apesar das alterações ocorridas no início e final da década de 1990 contrariarem esse percurso. Nessas duas situações o turismo foi em um primeiro momento vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Regional e, posteriormente, ao Ministério do Esporte.

No início do século XXI, mais especificamente no ano de 2003, foi criado, o Ministério do Turismo, cujo *status* de ministério tem sido importante para articular os assuntos dentre os demais órgãos do legislativo e executivo. A política adotada a partir de 2003 reestruturou o Sistema Nacional do Turismo, congregando além do Ministério do Turismo, o Conselho Nacional do Turismo, o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, entidades colegiadas compostas por representantes do setor turístico e pelos representantes do turismo na escala das unidades federativas.

Na esfera federal é necessário retomar à função do Ministério e do Conselho Nacional de Turismo, bem como delinear mecanismos que possibilitem a tomada de decisão acerca da política turística nacional, revertendo o quadro de distorção acerca da atuação do Conselho Nacional de Turismo como homologador da política ao invés de propositor de ações para o desenvolvimento do turístico nacional.

Na esfera estadual, a Turisrio, criada como Flumitur, tornou-se órgão de referência estadual até à criação da Secretaria de Turismo do Estado do Rio de Janeiro, que passou atuar juntamente com o Conselho Estadual de Turismo, que está ativo, com membros atuantes, em diálogo entre o órgão público estadual e entidade colegiada, sobretudo, no momento atual, em que os projetos de Prodetur/RJ estão definidos.

A organização do turismo na escala territorial municipal não acompanhou as constantes alterações de vinculação aos órgãos públicos, uma vez que foram instituídas mais recentemente que os órgãos federal e estadual. Em Paraty, a Secretaria de Turismo e Cultura foi instituída em 1980 e em Armação dos Búzios em 1997, ano de emancipação do município. Em ambos os destinos a Secretaria de Turismo foi instituída em 2010, e o conselho municipal

de turismo criado em 1999 e em 2000, respectivamente em Armação dos Búzios e em Paraty. Ambos os conselhos não tiveram atuação por mais de um ano consecutivo.

Assim como a evolução da atuação do Estado deixou seu legado para o turismo, os **instrumentos normativos** também foram sendo adequados às necessidades setoriais, ora regulamentando determinados setores ora desregulamentando outros, com o intuito de conferir melhor ordenamento ao desenvolvimento da atividade turística.

Na esfera estadual o aparato legal contempla a instituição de planos diretores, ordenamento e definição das áreas de interesse turístico. Ao nível do município os diplomas legais referentes ao turismo são poucos e versam sobre esportes náuticos e regulamentações relativas à entrada de ônibus fretados para o transporte de visitantes e guias de turismo.

Os **instrumentos programáticos** da política turística têm se concentrado na elaboração de planos nacionais de turismo, ainda que aqueles elaborados até os anos 1980 não tenham sido implementados ou tenham sido apenas parcialmente. Na década de 1990, a ação pública foi direcionada pelo documento Política Nacional de Turismo (1996 – 1999). Mais recentemente, os Planos Nacionais de Turismo (2003 – 2007) e (2007 - 2010) nortearam a atuação em matéria de turismo.

Dentre os planos nacionais de turismo, bem como da política, o discurso relativo à diminuição das diferenças socioeconômicas regionais, à necessidade de infraestruturas, à qualificação de mão de obra, ao fortalecimento institucional, à diversificação da oferta e às informações turísticas se perpetua. Porém, a Política Nacional de Turismo (1996 – 1999) atuou na vertente da descentralização e o Plano Nacional de Turismo (2003 – 2007) inseriu o termo governança no contexto do turismo, enquanto o Plano Nacional do Turismo (2007 – 2010) apresentou um novo discurso condizente com uma das principais prioridades governamentais no período: a inclusão social.

Nos anos 1970 e 1980, na ausência de um documento orientador, um projeto e um programa se destacaram. O Projeto Turis desenvolvido na década de 1970 visava ao aproveitamento turístico do território ao longo da BR 101, que foi construída dentro da concepção de integração nacional e buscava minimizar o isolamento da área litorânea entre Rio de Janeiro e Santos. Nos anos 1980 foram instituídos os programas de turismo social com vistas a minimizar a sazonalidade turística, e o turismo ecológico que institucionalizou um novo “olhar” para os recursos naturais, propondo o uso turístico como forma de proteção e conservação, constituindo-se também em resposta às questões ambientais em pauta no Brasil.

Na década de 1990, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo destacou-se a ponto de tornar-se o principal programa da política nacional de turismo (1996 – 1999) por

aplicar a metodologia de municipalização do turismo, aportando suporte técnico para a organização do turismo na escala do município, por meio da instituição de conselhos e fundos municipais de turismo, inserindo o discurso e a prática da participação social no turismo. Ainda que a participação tenha se convertido muitas vezes em maior protagonismo do setor privado, o programa apresentou uma estrutura de coordenação nas três esferas governamentais, fato que facilitou sua implementação.

No século XXI, o programa de regionalização do turismo atuou sobre o recorte territorial regional com a finalidade de diversificar a oferta turística regional, bem como dar qualidade ao produto turístico. Esse programa inseriu o termo governança no turismo, assim como a atuação por meio de redes, embora as redes no contexto do programa estivessem mais voltadas para a comunicação e formação – capacitação à distância.

O Estado do Rio de Janeiro apresentou um plano diretor de turismo, em 2001, consoante à Política Nacional de Turismo (1996 – 1999). Em 2010, foi elaborado o plano de desenvolvimento integrado do turismo sustentável como parte dos procedimentos para a captação dos recursos para Prodetur/RJ.

No Estado do Rio de Janeiro, o programa de regionalização do turismo não obteve o êxito esperado, de modo que as regiões tiveram a instância de governança regional instituída, mas em geral não funcionaram, provavelmente por problemas de coordenação interna, no âmbito do Ministério do Turismo, e externa, com os estados, regiões e municípios. Exceção feita à região das Agulhas Negras criada anteriormente. Na municipalização do turismo, o órgão estadual de turismo atuou como facilitador estadual desse programa.

Nos municípios, o programa nacional de municipalização do turismo foi o que mais impactou em virtude da metodologia e do apoio técnico na organização do turismo local, pois levou ao município a criação de estruturas de governança com a participação de representantes da sociedade civil. Não foi o suficiente, entretanto, para que as estruturas colegiadas funcionassem. O programa de regionalização não logrou êxito nas regiões da Costa Verde e Costa do Sol que contemplam Paraty e Armação dos Búzios, respectivamente, mesmo sendo integrantes dos cinco destinos indutores do turismo no Estado do Rio de Janeiro.

Paraty, destino referência em turismo cultural, por meio de uma ação do governo federal, trabalhou com a metodologia utilizada para os destinos referência, a partir da constituição de um grupo gestor local cujo trabalho culminou com a proposição de 143 ações, algumas das quais implementadas enquanto outras se encontram dentro do cronograma

previsto para implementação. Em 2003, Paraty teve um plano diretor de desenvolvimento turístico elaborado no âmbito da Agenda 21, sem, contudo, ser implementado.

Os **instrumentos de fomento** também evoluíram de acordo com as diferentes fases da ação pública em matéria de turismo. Inicialmente, até 1965, eram incipientes e escassos, contemplando ações que fomentassem a participação dos agentes públicos em eventos. A partir de 1966, com a instituição do sistema nacional de turismo, foram estabelecidos incentivos fiscais e, posteriormente, criado o fundo geral do turismo e outros fundos setoriais visando ao desenvolvimento regional do turismo. No período compreendido entre os anos 1986 e 1994, somou-se ao conjunto dos instrumentos de fomento, o programa de desenvolvimento do turismo. O Prodetur aportou montante considerável em obras de infraestruturas nas regiões Nordeste, Sudeste, Centro Oeste e Sul. A região Norte foi incluída no *programa para o desenvolvimento do ecoturismo* na Amazônia legal.

A partir de 1994 se fortaleceram os financiamentos do Prodetur e também do Sistema BNDES para implantação, recuperação e modernização de empreendimentos turísticos. Os instrumentos financeiros têm sido determinantes para a locação de infraestrutura, para o suporte da atividade turística, bem como para as empresas turísticas. O Estado do Rio de Janeiro prevê o uso de incentivos financeiros e fiscais para o fomento do turismo enquanto a gestão pública local não dispõe de instrumentos de fomento vigentes.

As **ações de comunicação e promoção** evoluíram de atuações pontuais em feiras e eventos para a adoção de estratégias mais elaboradas por meio da abertura de escritórios no exterior, bem como de campanhas internacionais, além da organização de calendário de eventos. A partir da década de 1990 as ações passaram a ser coordenadas de forma a conjugar os objetivos relativamente ao público que se queria atrair para o Brasil. Contudo, mais profissionalização foi percebida na atuação da Embratur como órgão responsável pela promoção e comercialização do Brasil, a partir dos Planos Cores e Aquarela.

No contexto do Estado do Rio de Janeiro, a comunicação e promoção pautam-se, sobretudo, pela participação em feiras e eventos nacionais e internacionais, assim como nos municípios, porém em menor escala.

Apesar de a qualificação profissional constar no discurso da agenda pública do turismo, as **ações de formação e ações de investigação** se concretizaram mais fortemente a partir da década de 1990 com o uso de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador e no século XXI por meio do Pronatec, do Sistema “S” que atua na capacitação e qualificação profissional do turismo, além de cursos ministrados por meio de educação à distância. As ações de investigação estão vinculadas a diversas instituições independentes dos órgãos

públicos governamentais. Entretanto, há pesquisas como a de demanda internacional e do turismo doméstico que têm sido realizadas há mais de uma década, assim como outras relacionadas aos eventos, hábitos do consumidor e segunda residência, com objetivo de gerar dados para subsidiar as decisões e acompanhar o desenvolvimento turístico a partir das ações implementadas.

4. Refletir sobre o termo da governança turística, suas implicações e usos a partir da perspectiva do governo.

O conceito de governança tornou-se amplo, apresentando interface com várias áreas do conhecimento, como a ciência política, a economia, a geografia e gestão pública. No turismo, os estudos relativos à governança necessitam aprofundamento teórico. O enfoque da governança nesta investigação pautou-se pela abordagem da ciência política relativamente à mudança do papel do Estado e à conseqüente mudança na relação com a sociedade.

A mudança no papel do Estado refere-se à adaptação do Estado contemporâneo ao ambiente político e econômico, bem como a sua atuação na coordenação dos sistemas socioeconômicos e no que diz respeito às relações entre atores sociais e parceria público-privadas.

A governança refere-se a uma nova forma de governar que contempla novos mecanismos de participação social, visando à tomada de decisões coletivas a partir da negociação entre atores públicos, privados e sociedade civil, de modo a gerir as relações de poder existentes em determinados territórios.

A concepção atual de governança implica, além das transformações no papel do Estado, o ressurgimento da sociedade civil. Assim à política turística cabe acolher essa sociedade, juntamente com os atores públicos e privados, e coordenar os processos, no sentido de impulsionar estruturas de governança capazes de congregiar distintos atores com intuito de universalizar a participação social no turismo, bem como solucionar os problemas imbricados no fenômeno turístico.

A governança multinível pressupõe ambientes descentralizados, exigindo a coordenação horizontal e vertical, de maneira a refletir melhores resultados relativos à implementação da política turística.

A atuação dos atores sociais organizados em redes fortalece a cooperação e a colaboração, melhorando a confiança entre os atores, de modo a orientar a adoção de soluções

para os problemas coletivos a partir da capacidade de resposta diversificada, refletindo-se em uma melhor gestão dos destinos.

Os estudos que retratam a governança no turismo utilizam conceitos que se referem ao processo inerente ao governo e à forma de governar e também aos mecanismos e procedimentos organizativos de tomada de decisão que envolvem a coordenação, a cooperação e a participação dos atores sociais em estudos de casos aplicados em contextos específicos do turismo sem, contudo, apresentarem aprofundamento teórico relativamente aos modos de governança e tampouco à governança multinível no turismo.

5. Compreender se as políticas de turismo influenciam ou não na organização de instituições e na participação de distintos atores, no desenho e implementação de planos e programas concretos.

A política turística exerceu influência na organização de instâncias colegiadas como o Conselho Nacional de Turismo e o Fórum de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, embora os processos de participação com vistas à tomada de decisão no que se refere à política nacional devam ser aprimorados para possibilitar a cooperação e colaboração para o desenvolvimento turístico nacional. A partir de 2004, o programa de regionalização se tornou a principal referência para a organização do turismo no território regional, por meio da instituição da instância de governança regional que deve contemplar a participação dos atores municipais e regionais no turismo.

No Estado do Rio de Janeiro, o programa de regionalização do turismo influenciou a criação das instâncias de governança regional ainda que tenham tido pouco protagonismo. O sistema turístico estadual já contemplava a Turisrio e o Fórum Estadual de Secretarias de Turismo. Em 2003 foi criado o Conselho Estadual de Turismo e inseridos os conselhos regionais e municipais de turismo, bem como outras instâncias colegiadas que tratam do turismo. Na escala estadual, essas instâncias legitimaram e incorporaram as estruturas oriundas das ações da política nacional de turismo no sistema turístico.

O Estado do Rio de Janeiro organizou-se em regiões turísticas desde os anos 1980, com o programa de regionalização do turismo contribuindo para a atualização das regiões turísticas, que atualmente são 12. A gestão turística estadual tem se dedicado ao Prodetur/RJ cujo regulamento operacional direciona e influencia o desenho dos programas e projetos contemplados.

No nível municipal, o PNMT, apesar das limitações referentes ao funcionamento do conselho e do fundo, foi o programa que mais marcou a organização municipal do turismo. Constituindo-se ainda hoje a metodologia de referência utilizada no processo de reorganização das estruturas de governança locais. Na esfera municipal, é necessário o fortalecimento das instituições e estruturas de governança para que estejam aptas a atuarem de forma colaborativa na elaboração da política turística local, com seus programas e projetos. Atualmente, a atuação da gestão turística local ocorre por meio de ações pontuais e demandas imediatas.

O Programa de regionalização do turismo não causou efeito em Armação dos Búzios, e em Paraty, ainda que a instâncias de governamental tenha sido constituída, não atuou.

6. Selecionar dois destinos turísticos que compartilham algumas características e se diferenciam em outras com vistas a enriquecer a análise.

Os destinos estudados, além das características semelhantes que extrapolam os critérios utilizados para selecioná-los como casos de estudos, tais como o fato de serem destinos indutores do turismo no Estado do Rio de Janeiro, encontrarem-se dentre os destinos mais visitados pela demanda turística internacional, serem contemplados pelo Prodetur/RJ, apresentam dinâmica econômica semelhante e possuem estruturas de governança. Apresentam outras semelhanças e diferenças, permitindo compará-los

Algumas diferenças foram encontradas a partir do Estudo de Competitividade Turística que avaliou os destinos de Armação dos Búzios e de Paraty e atribuiu notas às dimensões avaliadas. Na **dimensão política pública** que compreende estrutura municipal para apoio ao turismo, grau de cooperação com o governo federal e estadual, existência de planejamento e de cooperação público-privada, Armação dos Búzios recebeu valor 47,3, enquanto a Paraty foi atribuído o valor 29,1. Na dimensão **cooperação regional** que inclui a governança, projetos de cooperação regional, planejamento, roteirização e promoção e apoio à comercialização, os valores atribuídos para Armação dos Búzios e para Paraty foram, 29,1 e 1,6, respectivamente. Por fim, o **monitoramento** por meio da pesquisa de demanda, pesquisa de oferta, sistema de estatística do turismo, medição dos impactos da atividade, setor específico de estudo e pesquisa do destino exibiu o pior desempenho dos destinos de Armação dos Búzios e de Paraty, com 28,5 e zero, respectivamente.

Pelo material coletado na pesquisa empírica, as ações do poder público local foram mais percebidas em Armação dos Búzios do que em Paraty, de maneira que 10 das 18 ações constantes da tabela 9, foram percebidas por mais de 70% dos entrevistados, enquanto em Paraty uma ação foi percebida por mais de 70% dos entrevistados.

O *trade* turístico em Armação dos Búzios apresenta várias entidades representativas como o Búzios *Convention & Visitors Bureau*, a associação de hotéis, o sindicato de hotéis, a associação de pousadas, associação dos guias de turismo, sindicato dos empregados no comércio hoteleiro e similares, sindicato de hotéis, restaurantes, bares e similares de Armação dos Búzios e embora o Fórum das Entidades Cíveis de Armação dos Búzios não represente especificamente o setor, e sim todos os interesses da sociedade civil organizada, tem apresentado uma estrutura de governança que respalda ações de impacto direto no turismo, indicando uma organização ativa de entidades, fortalecendo a atuação das estruturas de governança local.

Em Paraty, as entidades que representam o *trade* turístico são o Paraty *Convention & Visitors Bureau*, o Conselho Municipal de Turismo e o Fórum de Guias de Turismo e Turismólogos – em processo de regulamentação, sinalizando um processo de organização, pelo que inferimos que se encontra em um estágio de desenvolvimento anterior, se comparado a Armação dos Búzios.

A parceria público-privada para ações em matéria de turismo está relacionada a duas áreas, a saber: promoção e comercialização do destino e; qualificação profissional. A promoção e comercialização do destino são mais duradouras em Armação dos Búzios por meio da parceria entre poder público local e o Búzios *Convention & Visitors Bureau*. Em Paraty a parceria entre a Secretaria de Turismo e o Paraty *Convention & Visitors Bureau* havia sido interrompida por ação do Ministério Público. A parceria para oferecer a qualificação profissional ocorre esporadicamente, como aconteceu no ano de 2013, para a contratação de um curso de formação de guia de turismo que envolveu a Secretaria de Turismo e a Eletronuclear.

Em Armação dos Búzios, a parceria relacionada à qualificação profissional é menos esporádica e ocorre entre as diferentes entidades como a associação comercial e empresarial, associação dos hotéis, sindicato dos hotéis, e o Búzios *Convention & Visitors Bureau*, indicando certa independência em relação ao poder público para atender às demandas do *trade*.

O resultado da pesquisa empírica também revelou que os residentes de Paraty atribuem ao poder público a responsabilidade acerca dos efeitos do turismo, sinalizando maior dependência em relação governo local do que em Armação dos Búzios.

7. Caracterizar o território dos municípios estudados para entender a relação do turismo com a sociedade local, sua importância relativa e seu peso nas decisões dos municípios.

Os territórios de Armação dos Búzios têm relação com o turismo desde as primeiras décadas do século XX, sobretudo após a construção das infraestruturas de acesso. A alocação de infraestrutura turística ocorreu a partir de 1970, principalmente na última década do século XX e início do século XXI.

Em Armação dos Búzios a presença da atriz francesa Brigitte Bardot, na década de 1960, projetou a aldeia de pescadores internacionalmente. Enquanto em Paraty a projeção internacional ocorreu, na última década, graças à geração de mídia espontânea relacionada à Feira Literária Internacional de Paraty.

Os territórios de Armação dos Búzios e de Paraty apresentaram alto quantitativo populacional entre os anos 1970 e 1980, período que coincide com a construção da BR 101 e da Ponte Costa e Silva, facilitando o deslocamento para esses territórios.

A dinâmica econômica de ambos está pautada no turismo, entretanto o PIB municipal recebe impacto significativo da arrecadação dos *royalties* oriundos da extração mineral na região, somando-se à construção civil.

A oferta turística é composta por prestadores que disponibilizam serviços de qualidade e preço que varia em função da proposta de cada estabelecimento, entretanto atendem aos padrões de higiene e segurança de acordo com as normas aplicadas. Os empreendimentos são predominantemente de pequeno e médio porte e a informalidade é significativa.

Os atrativos turísticos em Armação dos Búzios pautam-se nos recursos naturais, consolidando-se como destino turístico no segmento de sol e praia. Entretanto, o interesse pelo turismo de negócio e pelo turismo cultural tem surgido entre os empresários, o Búzios *Convention & Visitors Bureau* e o governo local.

Em Paraty, os recursos naturais e culturais constituem-se a base do turismo local. Os atrativos naturais compreendem as praias, ilhas, cachoeira, mar, fauna e flora, característicos da Mata Atlântica, enquanto os atrativos culturais materiais e imateriais são constituídos pelo centro histórico, caminho do ouro e demais bens protegidos, pelas festas religiosas e

populares e pela cultura caiçara e quilombola. A interação dos elementos naturais e culturais compõe uma paisagem cênica, cuja particularidade motivou a candidatura ao reconhecimento da UNESCO na categoria de paisagem cultural.

Os atributos naturais e culturais são igualmente importantes sob o ponto de vista da atração dos visitantes, ao mesmo tempo em que indicam a necessidade de posicionar a imagem do destino, pois na pesquisa com os visitantes, em que 91,7% eram brasileiros, o principal motivo da viagem é a cultura, mas a pesquisa da demanda turística internacional (2013) revelou que o motivo da viagem para os visitantes estrangeiros (60,6%) constitui-se em sol e praia.

O índice de satisfação com o destino Paraty é alto, 9,06 em um máximo de 10. Os visitantes relacionaram a ação do poder público à promoção e organização de eventos, ao planejamento e ordenamento territorial e à sinalização turística. Os visitantes gostaram mais do patrimônio natural e cultural, sendo que o que menos os agradou foram o transporte público e infraestrutura urbana. Embora os visitantes tenham percebido e criticado os serviços de telecomunicações e transporte público, não houve impacto em relação à experiência da viagem e tampouco no índice de satisfação com o destino.

Os turistas que visitam Armação dos Búzios o fazem para desfrutar do sol e praia. Ao avaliar o destino, os visitantes criticaram os preços e a sinalização turística. E o que mais os agradou foram o patrimônio natural e cultural e a experiência turística e o que menos gostaram foram os preços e o trânsito. Contudo, as críticas não impactaram o índice de satisfação com o destino (8,87), tampouco com a experiência de viagem.

Os residentes indicaram que percebem a importância do turismo tanto em Armação dos Búzios quanto em Paraty. A maioria dos residentes (66,1 e 52,7%) considera-se empregados em atividades características do turismo, sobretudo nos meios de hospedagem e em equipamentos de alimentação.

O turismo na percepção dos residentes de Armação dos Búzios e Paraty é gerador de emprego e renda, de conservação do patrimônio natural e cultural, de divulgação e organização da cidade, enquanto os aspectos negativos relacionam-se à falta de infraestrutura, à poluição e sujeira nas ruas, à degradação além dos problemas do trânsito.

Os residentes de ambos os destinos não apresentam comportamento de participação de entidades civis, entretanto reconhecem as principais entidades envolvidas com o turismo. Em Paraty, os residentes atribuem ao poder público local à responsabilidade acerca dos efeitos do turismo, enquanto em Armação dos Búzios, aproximadamente 55% dos residentes, discordam acerca da responsabilização do poder público.

Nos destinos estudados, cuja relação com o turismo é incontestável, há alguns avanços no sentido de atuar e influenciar decisões isoladas relativas ao turismo, entretanto, fora do contexto de estruturas de governança diretamente vinculadas ao turismo. De modo que analisando o conteúdo exposto, concluímos que a primeira hipótese não se confirma. No que se refere à segunda hipótese que considerou que **A política turística nacional não tem sido suficiente para impulsionar a criação de estruturas de governança estáveis, nas quais participam diferentes atores interessados e em se trabalhar sobre os distintos temas ou dimensões que implicam o fenômeno do turismo** buscamos sua comprovação no percurso desta investigação e para a qual apresentamos as conclusões a seguir.

A política turística que instituiu a municipalização do turismo foi oficialmente extinta em 2003. A política que a sucedeu elegeu o recorte territorial regional, focando as ações no sentido de organizar a governança regional sem, portanto, considerar a necessidade de empreender esforços para dar continuidade à organização municipal iniciada na gestão anterior.

Uma vez que os municípios se encontram em diferentes níveis de organização interna em relação ao turismo, a regionalização foi comprometida, reiterando a importância de uma ação da política no sentido de retomar a organização municipal do turismo.

Nos destinos estudados, a referência de organização do turismo retoma a metodologia empregada pelo programa nacional de municipalização, entretanto, no presente, não há apoio técnico do poder público federal, estadual ou regional com vistas a orientar o processo de reativação das instâncias colegiadas locais, bem como o fundo municipal de turismo. Essas instâncias foram instituídas, no início dos anos 2000, mas não chegaram a se fortalecer e tampouco a se consolidarem como instância colegiada que congrega atores sociais para atuar em rede.

A organização do turismo municipal ficou muito focada nos conselhos cuja composição em Armação dos Búzios congregou, no passado, vários atores representantes do *trade* turístico. Em Paraty, pela lei municipal homologada em dezembro de 2013, a composição do conselho inclui representantes de vários segmentos do turismo, de algumas secretarias municipais e alguns representantes do poder público da esfera federal e estadual, mas não todos, de maneira que os atores do setor privado têm maior representatividade.

Na ausência de uma estrutura de governança turística local, o turismo cuja importância econômica é incontornável, encontra lugar em outras estruturas de governança que apresentam interface com a atividade turística e/ou que se preocupam com os efeitos negativos do turismo.

Em Paraty, o governo cuja gestão teve início em 2013, adotou como diretriz a atuação do poder público juntamente com a sociedade local, pelo que novas estruturas de governança foram instituídas, como o conselho da cidade e do turismo, em dezembro do mesmo ano. O conselho da cidade assumiu como uma das suas primeiras ações a discussão em torno do plano diretor urbano e, conseqüentemente, trabalhará questões relativas ao turismo, uma vez que um capítulo do plano é dedicado a esse assunto. Entretanto, já recebeu a demanda relativa ao ordenamento na Vila Trindade, em que a atividade econômica principal é o turismo, assim como relacionados aos estudos de capacidade de carga das praias e do centro histórico, indicando os problemas prementes.

O Paraty *Convention & Visitors Bureau* tem uma atuação voltada para os associados e algumas ações estão focadas na promoção do destino e são realizadas em parceria ou não com a Secretaria de Turismo Local, não havendo atuação relativamente a uma política municipal do turismo.

Em Armação dos Búzios, o conselho não foi reativado, contudo há outras entidades como as do próprio *trade*, porém é o Fórum das Entidades Cíveis de Armação dos Búzios, a estrutura de governança que envolve todas as entidades cíveis do município e está aberta a todas as demandas da sociedade e tem exercido papel fundamental relativamente às decisões referentes aos problemas que implicam o turismo. Tais problemas envolvem questões de interesse específico dos segmentos turísticos, sejam de interesses mais amplos como empobrecimento da população por viver apenas do turismo, ou o excesso de visitantes associado a poucas opções econômicas, motivando os residentes a fazerem de suas casas meio para obtenção de rendimentos na alta temporada, ou ainda a capacitação da população para atuar na atividade turística e também em outros setores com melhor empregabilidade, ou como o ordenamento dos quiosques, além da regulamentação acerca dos ambulantes nas praias, da falta de contentores de lixo, da fiscalização dos serviços náuticos prestados e, por fim, a adoção de medidas de segurança em pontos específicos, visando à segurança do visitante.

Por fim e pelo exposto, concluímos que a segunda hipótese levantada se comprova, uma vez que a política turística atual não tem sido suficientemente eficiente para criar estruturas de governança estáveis nos destinos estudados. A representação é limitada, decorrente do fato de que o modelo adotado não contempla a universalização da participação social no turismo.

Há alguns desafios que devem ser superados nas diferentes esferas de poder, tendo em vista a implementação das políticas de turismo. Na esfera federal, é indiscutível a necessidade

da instituição de mecanismos de coordenação entre organismos públicos e atores sociais, visando coordenar os esforços para o desenvolvimento turístico, bem como instituir mecanismo de coordenação vertical para aprimorar a governança multinível, além de trabalhar a integração entre os órgãos administrativos internos relativamente aos programas e ações da política turística nacional e encontrar canais eficientes para comunicar as informações à sociedade.

No nível do estado do Rio Janeiro, são necessários esforços no sentido de superar desafios como a coordenação para a atuação em prol do desenvolvimento do turismo, nas diferentes escalas territoriais e organizativas, melhorar e aprimorar os mecanismos de implementação das ações públicas e encontrar canais eficientes para divulgar as informações à sociedade, além de estimular a participação dos representantes municipais nos organismos colegiados.

Os desafios na escala do município exigem mais esforço, uma vez que estão menos estruturados e organizados do que no nível estadual e federal. Os desafios referem-se a questões relativas à/ao: a) **política turística**, tais como, atuar para o desenvolvimento global do turismo no destino, extrapolar a visão e a atuação voltada para a realização de eventos e promoção do destino, bem como participar presencialmente das instâncias colegiadas regionais e estaduais; b) **fortalecimento institucional**, abrangendo o fortalecimento do o órgão municipal de turismo no contexto das relações institucionais e da atuação como gestor público de turismo, tornando as instituições mais confiáveis e os processos menos burocráticos, visando agilidade das decisões e execuções e gerenciamento da insuficiência e das debilidades relacionadas aos recursos humanos; c) **mecanismos de participação e coordenação** que compreendem a instituição de mecanismos de coordenação entre organismos públicos e atores sociais locais, com vistas a coordenar os esforços para o desenvolvimento turístico, instituir mecanismos de coordenação vertical para aprimorar a governança multinível, bem como mecanismos de participação além dos conselhos municipais, buscando a universalização da participação social no turismo, trabalhando o turismo como tema transversal à administração pública para a melhoria do desenvolvimento econômico e social, procurando ainda manter o interesse e o envolvimento dos atores sociais que já participam e despertar o interesse em outros e ainda evitando contrair débitos com a União, a fim de poder participar das chamadas públicas como forma de captar recursos.

Considerando os desafios a serem superados, visando ao desenvolvimento do turismo na escala do município, propomos um projeto experimental: a implantação de um Observatório do Turismo para Paraty, com vistas a gerar dados relativos à procura e à oferta,

à política turística, á dependência e satisfação dos residentes em relação ao turismo, melhoria da qualidade vida, minimização dos impactos políticos, econômicos ambientais e culturais do turismo. *A posteriori* esse Observatório pode ser implantado nos destinos indutores do Estado do Rio de Janeiro, e também por região turística. O Observatório do Turismo seria integrado por instituições de pesquisa com o apoio do poder público e também de parceiros com interesses no município e região.

A política turística nacional apresentou, pois, uma evolução singular ao longo das décadas retratadas, aprimorando os instrumentos da política que se acumularam e deixaram um legado que hoje permite os avanços relatados, mas ainda necessita superar o desafio de contribuir para a governança nos destinos turísticos. Ao estado, falta uma atuação mais forte, usando as estruturas que dispõe a favor de uma política estadual de turismo que contemple o desenvolvimento econômico e social.

Não apenas pelos desafios a serem superados, mas por toda a evolução da política turística, resta, sobretudo, aos municípios se estruturarem de maneira a instituírem uma política de turismo ampla, com participação dos atores sociais de forma mais universal, permitindo a abordagem de distintos temas que implicam o turismo e também a coordenação horizontal e vertical para que a governança multinível seja uma via para o direcionamento dos esforços empreendidos pelos diferentes atores das distintas esferas de atuação pública.

Por fim, esta investigação deixa um contributo teórico acerca da governança no turismo, da análise da política turística com base nos principais instrumentos e retrata a governança em dois destinos turísticos brasileiros, entretanto, não se encerra em si mesma, ao contrário, abre possibilidades para outras e necessárias pesquisas relacionadas à temática da governança.

REFERÊNCIAS

- Abreu, R.; & Lemos Júnior, W. de O. (2013). Paraty, um lugar de memória: a construção da preservação do patrimônio cultural da cidade monumento. in II CONINTER – Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades Belo Horizonte, de 8 a 11 de outubro de 2013.
- ACA. Associação Casa Azul. (2008). Mar de cultura Paraty. Plano de desenvolvimento do turismo cultural. Resumo executivo.
- Agência Rio de Notícias. (2006). Estado do Rio de Janeiro participa de feira de turismo em São Paulo. Acedido em 19 de março de 2014. Disponível em http://www.agenciario.com.br/materia.asp?cod=10880&codEdit=4#.UyoEXPI_srU.
- Aguilar, Luís F. (2010a). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera Norte*, 22, 43.
- Aguilar, L. (2010b). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Col. San Ángel Inn, México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Alfonso, L. P. (2006). EMBRATUR: Formadora de imagens da nação brasileira. (Dissertação de Mestrado em Antropologia Social. Universidade Estadual de Campinas). Brasil.
- Amado, J. (coord.). (2013). *Manual de investigação qualitativa em educação*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Araújo, C. R. M. (2007). *A participação societal na concepção das políticas públicas de turismo no Brasil: o caso do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo no período de 1.991 a 2006* (Tese de Doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Brasil). Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2490/86592.pdf?sequence=2>.
- Araujo, D. S. D. (2000). Análise florística das restingas do estado do Rio de Janeiro. (Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro). Brasil.
- Arkin, H; Colton, R. *Tables for Statisticians*. New York, Barnes & Noble. Books, 1963.
- Arquivo Nacional. Sistema de Informação do Arquivo Nacional – SIAN. Resumo. Acedido em outubro 13, 2012 em http://www.an.gov.br/sian/Multinivel/Exibe_Pesquisa.asp?v_CodReferencia_ID=1451.
- Ashley, P. A. (2011). The Master model on multi-actor and multilevel social responsibilities: a conceptual framework for policies and governance on stakeholders social responsibilities. ISS Working Paper - General Series, 512, 1-42.

- Avritzer, L. (2007). Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 50, 3, 443 - 464.
- Azevedo, S. de, Santos Junior, O. A. dos, Ribeiro, L.C. de Q. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004.
- Bache, I. (2012). Multi-level governance in the european Union. in Levi-Faur, D. (Ed.) *The oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press. 628 – 641.
- Bache, I.; &Flinders, M. (2004). Multi-Level Governance and the Study of the British State. *Public Policy and Administration*. 19, 1, 31 – 51.
- Baggio, R. (2011). Collaboration and cooperation in a tourism destination: a network science approach, *Current Issues in Tourism*, 14, 183-189.
- Banco Central do Brasil. (2013) *Séria Histórica do Balanço de Pagamentos*. <http://www.bcb.gov.br/?SERIEBALPAG>. Acedido em: 27 jan. 2014.
- Barbière, E. B. (1997). Flutuações climáticas em Cabo Frio. *Revista do departamento de Geografia*. 11. 97 – 112.
- Barbosa, A. (2012). *Paraty: Um Patrimônio Cultural de Excelência em Turismo*. Florianópolis.
- Barbosa, L. G. M. (Org). (2012). *Índice de Competitividade do Turismo Nacional – 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional*. Relatório Brasil 2011. Brasília, DF: Sebrae.
- 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.
- Bardin, L. (2009). Análise de conteúdo. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70.
- Bastos, S. (2008). A produção científica do Mestrado em Hospitalidade (2002-2008). *Revista Hospitalidade*. São Paulo, 2, 120-132.
- Bastos, S. (2005). Produção acadêmica do mestrado em Hospitalidade. *Revista Hospitalidade*, São Paulo, II, 1. 89-95.
- Bastos, S., & Fedrizzi, V. L.F. (2007). Produção acadêmica do mestrado em Hospitalidade. *Revista Hospitalidade*, São Paulo. 4, 1, 123-138.
- Bastos, S & Fedrizzi, V. L. F. (2006). Produção acadêmica do Programa de Mestrado em Hospitalidade. *Revista Hospitalidade*, São Paulo. 3, 1, 99-106.

- Beaumont, N., & Dredge, D. (2010). Local tourism governance: a comparison of three network approaches. *Journal of Sustainable Tourism*, 18, 1, 7–28.
- Benchimol, M. de F. (2007). Gestão de unidades de conservação marinhas: um estudo de caso da área de proteção ambiental da Baía de Paraty – RJ. (Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro). Brasil.
- Becker, B. (1995). *Levantamento e avaliação da política federal de turismo e seu impacto na região costeira*. Brasília: ministério do Meio Ambiente, dos recursos Hídricos e da Amazônia Legal.
- Becker, B. K. (1991). Geografia Política e Gestão do Território no Limiar do Século XXI: uma representação a partir do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, 53(3), 169-182.
- Beni, M. C., & Cury, M. J. F. (2012). Bases territoriais e redes de cluster de turismo. in Beni, M. C. (org.). *Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão - desenvolvimento regional, rede de produção e clusters*. São Paulo: Manole.
- Beni, M. C. (2006). *Política e Planejamento de Turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph.
- Beni, M. C. (1998). *Análise estrutural do turismo*. 13. ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo.
- Beni, M. C. (1991). *Análise do Desempenho do Sistema Nacional de Turismo Instituído na Administração Pública*. Livre Docência. Escola de Comunicação de Artes. Universidade de São Paulo. São Paulo. Brasil.
- Beritelli, P. (2011). Cooperation among prominent actors in a tourist destination. *Annals of Tourism Research*, 38, 2, 607–629.
- Bevir, M. (2009) *Governance. Key Concepts*. London: SAGE.
- Biazzo, P. P. (2012). Instituições e escalas de desenvolvimento regional: estudo genealógico de instituições públicas voltadas à geografia e à estatística no território fluminense. *I Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade*. Rio de Janeiro, Brasil.
- Bicalho, M. F. (2011). A cidade do Rio de Janeiro e o sonho de uma capital americana: da visão de D. Luís da Cunha à sede do vice-reinado (1736-1763). *História* (São Paulo), 30, n1, 37-55.
- Biz, A. A. et al. (2008). Análise da produção científica dos docentes doutores dos programas de pós-graduação *stricto sensu* em turismo e hotelaria. In *Anais do V Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo*. São Paulo: Aleph, 1-12.
- Blanco, I., Lowndes, V., & Pratchett, L. (2011). Policy networks and governance networks: towards greater conceptual clarity. *Political Studies Review*, 9, 297 – 308.

- Blanco, I., & Gomá, R. (2003). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 26, 1 – 15.
- BNB. Banco do Nordeste do Brasil. (2014). Prodetur/NE II - Polos de Turismo. Acedido em Janeiro 15, 2013. Em http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/polos/gerados/prodetur_polos_principal.asp.
- BNB. Banco do Nordeste do Brasil. (2005a). *Relatório Final de Projeto*. Project Completion Report – PCR. Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste. Primeira Fase. PRODETUR/NE I. Memorando do Banco do Nordeste do Brasil S.A.
- BNB. Banco do Nordeste do Brasil. (2005b). *Relatório Final de Projeto*. Project Completion Report – PCR. Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste. Primeira Fase. PRODETUR/NE I. Relatório Final de Projeto. Anexos do Memorando do Executor Empréstimo 841/OC-BR PROJETO BR-0204.
- BNB. Banco do Nordeste do Brasil. (2005c). Efeitos Globais do PRODETUR/NE I. Enfoque Turístico. Fortaleza.
- BNB. Banco do Nordeste do Brasil. (2005c). Programa De Desenvolvimento Turístico do Nordeste do Brasil. 841/OC-BR. PRODETUR/NE-I. *Resultados e Lições Aprendidas*.
- Bodgan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação*. Porto: Porto Editora.
- Bordo, M, D., & Eichengreen, B. (ed.). (1993). A Retrospective on the Bretton Woods System: Lessons for International Monetary Reform. Chicago. University of Chicago Press.
- Borja, J., Sáchez, J., Sisternas, X., & Subirats, J. (2014). Gobierno y organización administrativa del territorio. XP07/B0192/02481. Universitat Oberta de Catalunya. UOC.
- Bramwell, B (2011). Governance, the state and sustainable tourism: a political economy approach, *Journal of Sustainable Tourism*, 19, 459-477.
- Bramwell, B., & Lane, B. (2011). Critical research on the governance of tourism and sustainability. *Journal of Sustainable Tourism*. 19, 4–5, p. 411–421.
- Bramwell, B., & Meyer, D. (2007). Power and tourism policy relations in transition. *Annals of Tourism Research*. 34, 3, 766–788.
- Bramwell, B., & Sharman, A. (1999). Collaboration in local tourism policymaking. *Annals of Tourism Research*. 26 (2), 392–415.
- Brasil. (2000). Mensagem ao Congresso Nacional. Na abertura da 2.^a Seção Legislativa Ordinária da 51^a Legislatura Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação do Governo,.

- Brasil. (1999). Mensagem ao Congresso Nacional. Na abertura da 1.^a Seção Legislativa Ordinária da 51.^a Legislatura Fernanda Henrique Cardoso. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação do Governo.
- Brasil. (1996) Mensagem ao Congresso Nacional. Abertura da 1.^a Sessão Legislativa Ordinária da 50a Legislatura 1996. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo
- Brasil. (2001). Mensagem ao Congresso Nacional no Encerramento da 4.^a Sessão Legislativa Ordinária da 49.^a Legislatura. Presidente Itamar Franco. Parte 3. 1994.
- Bresser Pereira, L. C. (2001a). New public management reform: now in the Latin American agenda, and yet... *In International Journal of Political Studies*, 3, 143- 166.
- Bresser Pereira, L. C. (2001b). Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. *Revista do Serviço Público*, 52 (1), 5 - 24.
- Bresser Pereira, L. C. (1998a). Reconstruindo um novo Estado na América Latina. Brasília: ENAP, 1998.
- Bresser Pereira, L. C. (1998b). La reforma del Estado de los años ochenta: logica y mecanismos de control. *Desarrollo Economico*. 38. 150.
- Bresser Pereira, L. C. (1996). De la administración pública burocrática a la gerencial. Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad. 2. Caracas: CLAD.
- Brownill, S. (2009) The Dynamics of Participation: Modes of Governance and Increasing Participation. *Planning, Urban Policy and Research*. 27:4, 357-375, DOI: [10.1080/08111140903308842](https://doi.org/10.1080/08111140903308842).
- Brusadin, L. B. (2005). Estudo do Programa Nacional de Municipalização do Turismo no Estado de São Paulo: Estudo de caso do Município de Altinópolis - S. P. São Paulo: (Dissertação de Mestrado, Programa de Hospitalidade. Universidade Anhembi Morumbi). Brasil.
- Bueno, B. P. S. (2009). Do borrão às aguadas: os engenheiros militares e a representação da Capitania de São Paulo. In *Anais do Museu Paulista*. São Paulo. 17. 2. p. 111-153.
- Buhalis, D. (2000). Marketing the competitive destination of the future. *Tourism Management*, 21. 97 – 116.
- Buteau-Duitschaeffer, W. C.; McCutcheon, B.; Eagles, P. F. J.; Havitz, M. E. & Glover, T. D. (2010). Park visitors' perceptions of governance: a comparison between Ontario and British Columbia provincial parks management models. *Tourism Review*. 6, 4, 31-50.
- Buttler, R. W. (2011). Tourism area life cycle. Glasgow: University of Strathclyde..

- Buttler, R. W. (1980). The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources. *The Canadian Geographer / Le Géographe Canadien*. 24, 1. 5 – 12.
- CLAD. Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento. (1998). *Uma nova gestão pública para América Latina*.
- Carvalho, C. L. de. (2009). Políticas Públicas no Turismo Brasileiro: a cidade de São Paulo e a Construção da sua Identidade Turística. . São Paulo: ECA/USP. 232f. Tese [Doutorado]. Programa de Doutorado em Ciências da Comunicação. Área de Concentração: Turismo e Lazer. Escola de Comunicação e Artes. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.
- Carvalho, N. M. de. (2007). Terminologia do turismo no português do Brasil: pesquisa dos usos terminológicos do turismo na cidade do Recife. In: Isquerdo, A. N. & Alves, I. M. (2007). *As Ciências do Léxico: lexicologia, lexicografia, terminologia*. vol. III. Campo Grande: Editora da UFMS.
- Carvalho, A. F. de. (2000). Políticas Públicas em Turismo no Brasil. *Sociedade e Cultura*, 3, 1 e 2. p. 97-109.
- Castro, N; Larny, P. (1993). *Desregulamentação do setor de transporte: o subsector de transporte aéreo de passageiros*. Texto para discussão n. 319. Brasília: IPEA.
- Cavalcanti, P. A. B.. (2006). *Um olhar crítico sobre o Conselho Nacional de Turismo: Articulação do Setor, Legitimidade e Auto-Interesse na Construção das Políticas Públicas*. (Dissertação Mestrado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo). Brasil.
- Catramby, T. (2013). Em que cenário foi criado o curso superior de Turismo no Brasil? *XXVII Simpósio Nacional de História: Conhecimento histórico e diálogo social*.
- Cavalcanti, M. L. V. de. (2006). *Carnaval carioca: dos bastidores ao desfile*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Centre for Civil Society London School of Economics (CCS). (2014). Definition of civil society. Acedido em 24 de maio de 2014. Disponível em http://www.centroedelstein.org.br/PDF/Report/ccs_london.htm.
- Centro de Atendimento ao Turista na entrada da cidade de Armação dos Búzios Acedido em Maio 24, 2014 em http://www.buzios.rj.gov.br/informacoes_turisticas.aspx.
- CEPERJ. Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro. (2013). *Altitude e coordenadas geográficas das sedes municipais, segundo as Regiões de Governo e municípios*. Acedido em maio, 05, 2013, em

http://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.ceperj.rj.gov.br%2Fceep%2Finfo_territorios%2FPos_ext%2FSedesmunicipais_altitude_coord_geograficas.xls.

CEPERJ. Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro. (2013). *Evolução dos municípios, por legislação de criação, data de instalação e origem estado do Rio de Janeiro - 1565/2011*. Acedido em maio 05, 2013, em

http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/div_poli/Quadro_Evolucao%20dos%20Municipios.XLS.

CEPERJ. (2014). *Estado do Rio de Janeiro: regiões de governo e municípios*. Acedido em maio 15, 2014, em http://www.ceperj.rj.gov.br/noticias/Mar_14/27/novo_mapa.html.

Cerrilo I Martínez, A (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. Instituto Nacional de administración Pública – Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya.

CGU. (2009). *Relatório crítico do I Seminário Nacional de Controle Social – a sociedade no acompanhamento da gestão pública*. Acedido em 12 de jun. de 2014. Disponível em http://www.cgu.gov.br/eventos/SPCI_ControlSocial/Arquivos/RelatorioCritico.pdf.

CGU. *Prestação de Contas do Presidente da República. Balanço Geral da União. (2007). Relatórios e Pareceres Prévios do TCU*. Ministério do Turismo – MTur. Acedido em janeiro, 13, 2014, em http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2007/Tomo_I/arquivos/parteVI/6.25.pdf.

CGU. *Prestação de Contas do Presidente da República. Balanço Geral da União. (2006). Relatórios e Pareceres Prévios do TCU*. Ministério do Turismo – MTur. Acedido em janeiro, 13, 2014, em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2006/VOLUME%20I-V-25.pdf>.

CGU. *Prestação de Contas do Presidente da República. Balanço Geral da União. (2004). Relatórios e Pareceres Prévios do TCU*. Ministério do Turismo – MTur. Acedido em janeiro, 13, 2014, em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2004/Volume1/C%20-%20025.pdf>.

CGU. *Prestação de Contas do Presidente da República. Balanço Geral da União. (2002). Relatórios e Pareceres Prévios do TCU*. Ministério do Esporte e Turismo – MET. Vol 1.

- Acedido em janeiro, 13, 2014, em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2002/Volume1/063.pdf>.
- CGU. Prestação de Contas do Presidente da República. Balanço Geral da União. (2001). *Relatórios e Pareceres Prévios do TCU*. Ministério do Esporte e Turismo – MET. Vol 1. Acedido em janeiro, 13, 2014, em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/Arquivos/2001/VolumeI/Capitulo%20V/V.17%20-%20MIN%20DO%20ESP%20E%20TUR.pdf>.
- CGU. Prestação de Contas do Presidente da República. Balanço Geral da União. (2000). *Relatórios e Pareceres Prévios do TCU*. Ministério do Esporte e Turismo – MET. Acedido em janeiro, 12, 2014, em <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/prestacaocontaspresidente/Arquivos/2000/Volume%20I/ParteIII/Ministerio%20do%20Esporte%20e%20Turismo.pdf>.
- Charbit, C. (2011). Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach. *OECD Regional Development Working Papers*, 2011/04. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en>.
- Christovão, J. H. de O. (2011). *Do sal ao sol: a construção social da imagem do turismo em Cabo Frio*. (Dissertação de Mestrado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro). Brasil.
- Coe, H. H. G., & Carvalho, C. N. (2010). *Seria cabo frio um enclave semiárido no litoral úmido do Estado Do Rio De Janeiro?* In. VI Seminário Latino-Americano de Geografia Física II Seminário Ibero-Americano de Geografia Física Universidade de Coimbra, Coimbra.
- CNC. Confederação Nacional do Comércio. (2005). *Breve História do Turismo e da Hotelaria*. CNC: Rio de Janeiro.
- Comtur. Conselho Municipal de Turismo de Paraty (2000a). Resolução n.º 01. Plano de trabalho (junho a setembro de 2000).
- Comtur. Conselho Municipal de Turismo de Paraty (2000b). Reunião com o Prefeito Eleito José Claudio. Dia 02 de novembro de 2000.
- Cooper, C.; Scott, N.; Baggio, R. (2009). Network position and perceptions of destination stakeholder importance. *Anatolia: An International Journal of Tourism and Hospitality Research*. 20. 1. 33-45.
- Consciencianet. (2014). Mobilização Popular pelo Plano Diretor. Acedido em março 10, 2014, em <http://www.consciencia.net/2006/0301-buzios-plano.html>.
- Cotrim, C. R. M. (2012). *Villa de Paraty*. Rio de Janeiro: capivara Editora Ltda.

- Coutinho, C. P. (2011). *Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas: teoria e prática*. Coimbra, Edições Almedina.
- Costa, C. (2013). Gestão estratégica do turismo: evolução epistemológica dos modelos e paradigmas, e tendências para o futuro. In Costa, C., Brandão, F., Breda, Z. & Costa, R. (Eds.) *Turismo nos países lusófonos: Conhecimento, estratégia e territórios*. Vol. 1. 2013 Lisboa: Escolar Editora.
- Costa, C., Breda, Z., Costa, R., & Miguéns, J. (2008). The benefits of networks for small and médium sized tourism enterprises. in Scott, N.; Baggio, R., & Cooper, C. in *Networks analysis and tourism: from theory to practice*. Clevedon: Channel View Publications. 98 – 114.
- Cravidão, F. (2012) Living and dying in Portugal: reflections on super aging and quality of life. In Cravidão, F. Cunha, L.; Santos, N. (org.). (2012). *Regional and local responses in Portugal. In the context of marginalization and globalization*. Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 11.
- Cravidão, F. D. (2011). Turismo, território e cultura: uma trilogia (sempre) em construção. *Espaço e Cultura*. Rio de Janeiro: UERJ. 29. 35 – 42.
- Cruz, R de C. A da, & Sansolo, D. G. (2003). Plano Nacional do Turismo: uma análise crítica. *Caderno Virtual de Turismo*. 3, 4, 1 – 6.
- Cruz, R. de C. A. da. (2007). *Geografias do turismo: de lugares a pseudo-lugares*. São Paulo: Roca.
- 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.
- Cunha, M., & Chaves, C. P. (2002). Armação dos Búzios. Rio de Janeiro: Viana & Mosley.
- Cunha, M. (2002) Aspectos Históricos de Armação dos Búzios. Contribuição enviada para o Documento Perfil do Município. Armação dos Búzios: Prefeitura Municipal.
- Cunha, M. (1997). Búzios: armação histórica. (texto datilografado).
- Cunha, M. W. da. (1992). Viagem à terra do pau-brasil. Rio de Janeiro: Agencia Brasileira de Cultura.
- Cury, I. (2007). Parati, RJ. In: Pessôa, J. & Piccionato, G. Atlas de Centros Históricos do Brasil. Rio de Janeiro: Casa da Palavra.

- Czernek, K. (2013). Determinants of cooperation in a tourist region. *Annals of Tourism Research*, 40, p. 83–104.
- D' Angella, F.; De Carlo, M.; Sainaghi, R. (2010). Archetypes of destination governance: a comparison of international destinations. *Tourism Review*. 65, 4, 61-73.
- Dantas, H. G. R.; Lima, H. C. de, & Bohrer, C. B. de A. (2009). Mapeamento da vegetação e da paisagem do município de Armação dos Búzios, Rio de Janeiro, Brasil. *Rodriguésia*, 60, 1, 25 – 38.
- Davies, B. (2003). The role of quantitative and qualitative research in industrial studies of tourism. *International Journal of Tourism Research*, 5, 2, 97-111.
- Dencker, A.de F. M. (2006). Planejamento e gestão em turismo e hospitalidade. São Paulo: Thomson.
- Diário do Congresso Nacional dos Estados Unidos do Brasil. (1961). Seção I. Substitutivo da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Turismo. Quarta-feira, 26 de abril de 1961. p. 2716.
- Diário do Congresso Nacional dos Estados Unidos do Brasil. (1958).Seção I. Terça-feira, 4 de novembro de 1958. p. 6446.
- Dinica, V. (2009). Governance for sustainable tourism: a comparison of international and Dutch visions. *Journal of Sustainable Tourism*. 17, 5, p. 583–603
- DNIT. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. (2014, fev. 15). Distancia entre cidades. Disponível em <http://www1.dnit.gov.br/rodovias/distancias/distancias.asp>
- Doxey, G.V. (1975). A causation theory of visitor-resident irritants: methodology and research inferences. In: Proceedings of the Travel Research Association. 6th Annual Conference, San Diego. 195-198.
- Dredge, D. (2010). Place change and tourism development conflict: Evaluating public interest. *Tourism Management*. 31, 104–112.
- Dredge, D. (2006). Networks, Conflict and Collaborative Communities. *Journal of Sustainable Tourism*, 14, 6, 562 – 581.
- Dredge, D., & Whitford, M. (2011). Event tourism governance and the public sphere. *Journal of Sustainable Tourism*. 19, 4–5, 479–499.
- Dredge, D., & Pforr, C. (2008). Policy networks and tourism governance. in Scott, N.; Baggio, R., & Cooper, C. in *Networks analysis and tourism: from theory to practice*. Clevedon: Channel View Publications. 58 – 78.
- Eagles, P. F.J.; Romagosa, F.; Buteau-Duitschaever, W. C.; Havitz, M.; Glover, T. D & McCutcheon, B. (2013). Good governance in protected areas: an evaluation of

- stakeholders' perceptions in British Columbia and Ontario Provincial Parks. *Journal of Sustainable Tourism*, 21, 1, 60–79. <http://dx.doi.org/10.1080/09669582.2012.671331>.
- Eagles, P.F.J. (2009). Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas. *Journal of Sustainable Tourism*. 17, 2, 231–248.
- Eagles, P.F.J. (2008), Governance models for parks, recreation, and tourism. In: Hanna, K.S., Clark, D.A.; Slocombe, D.S. (Eds). *Transforming Parks and Protected Areas*. Routledge, New York, NY, 39-61.
- Edra, F. P. M. (2005). *A relação entre turismo e transporte aéreo no Brasil*. (Dissertação de Mestrado Programa de Engenharias, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro). Brasil.
- Edgell, D. L., Del Mastro, M., Smith, G., & Swanson, J.R. (2008). *Tourism, policy and planning: yesterday, today and tomorrow*. New York: Routledge.
- Eidt, K. R. G. (2004). *Turismo em Análise: a produção do conhecimento na área do turismo*. (Dissertação de Mestrado em Turismo e Hotelaria, Universidade do Vale do Itajaí). Brasil..
- Elliot, J. (1997). *Tourism: politics and public sector management*. London: Routledge.
- Embratur. *Turis: desenvolvimento turístico do litoral Rio – Santos*. Rio de Janeiro, 1975.
- Embratur. (2009). *Plano Aquarela 2020 – Marketing Turístico Internacional do Brasil*. Brasília, Embratur.
- Embratur. (1999a.). *Diretrizes do programa nacional de municipalização do turismo*. Brasília, Embratur,
- Embratur. (1999b). *Procedimentos do Programa Nacional de municipalização do Turismo*. Elaborado pela Gerência de Programas Nacionais; Supervisão de Projetos de Descentralização. Brasília, DF.
- Embratur (1996). *Política Nacional de Turismo. 1996-1999*. Brasília, DF: EMBRATUR.
- Endres, A. V. (2003). Redes Políticas como Novo Instrumento de Condução Política do Estado: Contextualização Frente à Complexidade Social e Possibilidades para o Planejamento Turístico. *Turismo - Visão e Ação*. 5, 3. 217 – 238.
- 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.
- Esquema de corrupção no Ministério do Turismo desviou R\$ 3 mi de convênio de R\$ 4,45 mi, diz PF. Acedido em 12 de jul de 2013. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/08/09/esquema-de-comupcao-no-ministerio-do-turismo-desviou-r-3-mi-de-convenio-de-r-445-mi-diz-pf.htm>.

- Erkus-Öztürk, H., & Eraydin, A. (2010). Environmental governance for sustainable tourism development: Collaborative networks and organisation building in the Antalya tourism region. *Tourism Management*, 31, 113–124.
- Fedrizzi, V. L. F. (2008). *Conhecimento Gerado no Programa de Mestrado em Hospitalidade da Universidade Anhembi Morumbi*. (Dissertação de Mestrado em Hospitalidade, Universidade Anhembi Morumbi). Brasil.
- FEEMA. (1988). A importância da biota de Cabo Frio. FEEMA. Rio de Janeiro. Relatório Técnico.
- Ferraz, J. (1992). *Regime jurídico do turismo*. Campinas: Papirus.
- Figueiredo, F. B.; Baccon, M. & Rejowski, M. (2007). Perfil e “performance” dos mestres em turismo da Universidade de Caxias do Sul – 2002 a 2006. In: Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo, IV. *Anais do IV Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo*. São Paulo: Editora Aleph, 2007. CD-ROM.
- Fleury, S. (1999). Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?, *Nueva Sociedad*, Caracas, 160, 58-80.
- Flick, U. (2013). *Métodos qualitativos na investigação científica*. Tradução de Artur M. Pereira. Lisboa: Monitor. 1.ed. (2005) Reimp. 2013.
- Fortin, M-F. (2006). *Fundamentos e etapas do processo de investigação*. Colaboração de José Côté e Françoise Filion. Tradução de Nídia salgueiro. Loures: Lusodidacta.
- 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.
- Fratucci, A. F. (2005). Participação Comunitária na Gestão do Turismo nos Municípios do Estado do Rio de Janeiro: Análise do Processo do PNMT. In: Bartholo, R.; Delamaro, M.; Badin, L.(org.) *Turismo e Sustentabilidade no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Garamond, 246 – 266.
- Galvão Filho, C. E. P., & Huertas Calvente, M. Del C. M. (2006). A geografia brasileira e os estudos relacionados ao turismo: uma análise dos trabalhos de dois eventos nacionais (2002 e 2004). *Geografia*, Londrina, 15, 1, 221-242.
- Getz, D. (1994). Residents’ attitudes towards tourism: A longitudinal study in Spey Valley, Scotland. *Tourism Management*, 15, 247-258.
- Getz, D. (1986). Models in tourism planning. Towards integration of theory and practice. *Tourism Management*, 7 (1). 21 – 32.

- Ghiglione, R., & Matalon, B. (1992). *O inquérito: teoria e prática*. Oeiras: Celta Editora.
- Goeldner, J. R., & Brent, R. (2011). *Tourism: Principles, Practices, Philosophies*. 12th Edition. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Goeldner, J. R., Brent, R., & McIntosh, R. W. (2002). *Turismo: princípios, práticas e filosofias*. Tradução de Roberto Cataldo Costa. 8. ed. Porto Alegre: Bookman.
- Gray, B. (1989). *Collaborating*. Finding, common ground for multiparty problems. San Francisco, California: Jossey-Bass Inc., Publishers.
- Gulati, R., Wohlgezogen, F., & Zhelyazkov, P. (2012). The two facets of collaboration: cooperation and coordination in strategic alliances. *The Academy of Management Annals*, 6, 531-583.
- Graci, S. (2013). Collaboration and partnership development for sustainable tourism. *Tourism Geographies*, 15, 1, 25-42.
- Göymen, K. (2000). Tourism and governance in Turkey. *Annals of Tourism Research*, 27, 4, 1025 - 1048.
- Graham, J.A., Amos, B., & Plumptre, T. (2003). *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*. Institute on Governance, Ottawa.
- Gunn, A. C., & Var, T. (2002). *Tourism planning: basics, concepts and cases*. 4th. ed. New York: Routledge.
- Günther, H. (2006). Pesquisa Qualitativa Versus Pesquisa Quantitativa: Esta É a Questão? *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 22, 2, 201-210.
- Haesbaert, R. (2004). *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multi-territorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Hall, C. M., & Zapata Campos, M. J. (2014). Public Administration and Tourism – International and Nordic perspectives introduction to the special issue. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 18 (1). 3 - 17.
- Hall, C. Michael (2011a) Policy learning and policy failure in sustainable tourism governance: From first-and second-order to third-order change?, *Journal of Sustainable Tourism*, 19: 649-671.
- Hall, C.M. (2011b). Typology of governance and its implications for tourism policy analysis. *Journal of Sustainable Tourism*. v. 19, Nos. 4–5, 437–457.
- Hall, C. M. (2000). *Tourism planning: policies, processes and relationships* (Harlow: Prentice Hall).
- Hall, C.M. A. (1999). Rethinking collaboration and partnership: a public policy perspective. *Journal of Sustainable Tourism*, 7, 3-4, 1999.

- 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.
- Hanneman, Robert A. and Mark Riddle. 2005. *Introduction to social network methods*. Riverside, CA: University of California. Acedido em maio 12, 2013, em <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>.
- Hansen, C. J. (2006). Urban transport, the environment and deliberative governance: the role of interdependence and trust. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 8, 2, 159–179.
- Harvey, D. (2011). *O neoliberalismo: história e implicações*. 2. ed. Tradução Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2011.
- Haugland; S. A., Ness, H., Gronseth, B-O., & Aarstad, J. (2011). Development of tourism destinations. An integrated multilevel perspective. *Annals of Tourism Research*, 38, 1, 268–290.
- Hyden, G. (2006). Between state and community: challenges to redesigning governance in Africa. Working Conference on "Designing Constitutional Arrangements for Democratic Governance in Africa: Challenges and Possibilities," held at the Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University Bloomington, March 30-31, 2006. Acedido em 13 de maio de 2014. Disponível em http://www.indiana.edu/~workshop/papers/hyden_wrkconf.pdf.
- Hysing, E. (2009) From government to governance? A comparison of environmental governing in Swedish forestry and transport. *Governance*, 22, pp. 547–672. [doi:dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2009.01.003](https://doi.org/10.1016/j.forpol.2009.01.003).
- Hocayen-da-Silva, A., & Gândara, J. M. G. (2007). Marketing, qualidade e sustentabilidade: análise da produção científica do Encontro Nacional de Turismo de Base Local. ENTBL, nos anos de 2004 e 2005. In: *Anais do IV Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo*. São Paulo: Editora Aleph, CD-ROM.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *The American Political Science Review*, 97, 2, 233–243.
- Hultman, J., & Hall, C. M. (2012). Tourism place-making governance of locality in Sweden. *Annals of Tourism Research*, 39, 2, 547–570.
- IBAMA. (1998). *Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra da Bocaina*. Programa de sustentabilidade ambiental da estrada Paraty-Cunha. Brasília.
- ICBC. Instituto Casa Brasil de Cultura. (2010). *Destino referencia em segmentos turísticos*. Goiânia.

- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2014). Séries históricas e estatísticas. Acedido em março, 02, 2014, em <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD77>.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2013). Índice de organização territorial. Acedido em maio 01, 2013 em http://geofpt.ibge.gov.br/organizacao_territorial/divisao_territorial/2013.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2013). *Produto interno bruto dos Municípios*. Acedido em maio 01, 2013 em <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=330380&search=||infor%El%ficoficos:-informa%E7%F5es-completas>.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2013). *Produto interno bruto dos Municípios*. Acedido em maio 01, 2013 em <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=330023&search=rio-de-janeiro|armacao-dos-buzios>.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011). Censo Demográfico 2010. Resultados Preliminares do Universo. Conceitos e Definições. Tabelas Adicionais. Rio de Janeiro.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). *Guia do censo 2010 para jornalistas*. Rio de Janeiro.
- IBGE. Conselho Nacional de Estatística. Serviço Nacional de Recenseamento. (1956). Serie Nacional. I. Censo demográfico. Rio de Janeiro.
- INEPAC. Instituto Estadual do Patrimônio Cultural. (2014). Bens tombados em Búzios. Acedido em fevereiro 15, 2014, em http://www.inepacnovo.rj.gov.br/modules.php?name=Guia&file=consulta_detalhe_bem&idbem=53.
- Info Royalties. (2014). Royalties + Participações Especiais Anuais em Valores Correntes, 2000/2013. Acedido em fevereiro 10, 2014, em <http://inforoyalties.ucam-campos.br/>.
- Inskeep, E (1991). *Tourism planning: na integrated and sustainable development approach*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- IPEA. Instituto de pesquisa Econômica Aplicada. (2013). Acordo de Cooperação Técnica nº 23/2009 CODEPLAN/IPEA. Produto 1.22 - Quarto relatório anual com as estimativas definitivas da ocupação formal e informal, produzido a partir dos últimos dados divulgados da Rais e da Pnad, referentes ao ano de 2011.

- IPEA/MTur. Instituto de pesquisa Econômica Aplicada & Ministério do Turismo. (2012). *SIMT – Sistema de Informações Integrado do Mercado de Trabalho no Setor Turismo*. Acedido em fevereiro 24, 2012, em http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/outros_estudos/IPEA/.
- Jamal, T. B., & Getz, D. (1995). Collaboration theory and community tourism planning. *Annals of Tourism Research*, 22, 1, 186-204.
- Jenning, G. (2011). *Tourism Research*. 2.nd ed. Nova Iorque:John Wiley & Sons.
- Kjaer, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Klijn, E. H. New public management and governance: a comparison. in Levi-Faur, D. (Ed.) *The oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press. 201 – 214.
- Knafou, R. (1996). Turismo e Território. Por uma abordagem científica do turismo. In: Rodrigues, A. A. B. (org.). *Turismo e Geografia. Reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: Hucitec, 1996, p.62-74.
- Kooiman, J. (2005). Governar en gobernanza. Cerrilo I Martínez, A (coord.). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de administración Pública – Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya, 57 – 81.
- Kooiman, J. (1993). Social-political governance: introduction. in Kooiman, J. (ed.). *Modern Governance: New Government–Society Relations*. 1–8.
- Kimbu, A. N., & Ngoasong, M. Z. (2013). Centralised decentralization of tourism development: a network perspective. *Annals of Tourism Research*, 40, 235–259.
- Lacombe, A. L. M. (1969). Algumas considerações sobre os incentivos fiscais. *Revista de Administração de Empresa*. Rio de Janeiro, 9 (4), 107-117.
- Lartigue, M. (1994). *Búzios - Praia de Babel*. Armação dos Búzios: Galapagos.
- Látková, P., & Vogt, C. A. (2014). Residents' Attitudes toward existing and Future Tourism Development in Rural Communities. *Journal of Travel Research*, 51(1) 50 – 67.
- Leal, S. R. (2006). Madurez de la investigación científica en turismo en Brasil y en el mundo. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, Buenos Aires: Ciet, 15, 1, 81-95.
- Lickorish, L. J., Jefferson, A., Bodlender, J., & Jenkins, C. L. (1991). *Developing tourism destinations: policies and perspectives*. Harlow: Longman.
- Lima, J. R. de, & Rejowski, M. (2011). Ensino superior em turismo no Brasil: a produção acadêmica de dissertações e teses (2000-2009). *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*. 5, 3, 406-432.

- Lobato, F. M.. (2001). Descentralização de políticas públicas de turismo: a municipalização do turismo no Maranhão. (Dissertação de Mestrado em Ciências da Comunicação, Universidade de São Paulo). Brasil.
- Loiola, E., & Moura, S. (1997). Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: Tânia Fisher (org.). Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais, Rio de Janeiro: FGV, 53-68.
- Lustosa da Costa, F. (2010a). Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 44(2):239-70, MAR./ABR. 2010.
- Lustosa da Costa, F. (2010b). Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. *Revista de Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro. 44 (2). p. 239-270..
- Lustosa da Costa, F. (2008). Relações Estado-Sociedade no Brasil: Representações para Uso de Reformadores. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 52, 1, 161 - 199.
- Lustosa da Costa, F. (2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 42, 5, 829-874.
- Machado, M.de B. T. (2008). A modernidade no Rio de Janeiro: construção de um cenário para o turismo. Rio de Janeiro, secretaria Municipal das Culturas.
- Malagutti, A. O. (2001). Evolução da Aviação Civil no Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados.
- Mangue de pedra de Búzios. (2014). Acedido em 05 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://manguedepedradebuzios.blogspot.pt/>.
- Manzini, E. J. (1990/1991). A entrevista na pesquisa social. In: *Didática*: São Paulo, 26/27, 149-158.
- Mar de cultura (2014). Paraty. Isabel Kassow/Diadorim Odeias. Acedido em maio 02, 2014, em [http://mapadecultura.rj.gov.br/municipio/paraty/#prettyPhoto\[pp_gal\]/5/](http://mapadecultura.rj.gov.br/municipio/paraty/#prettyPhoto[pp_gal]/5/).
- Margarit, E. (2012). O resgate da história de uma ferrovia nas escolas da região dos Lagos fluminense. Anais do 10º Encontro Nacional de Prática de Ensino em Geografia. 2012.
- Martinho, A. F. H.; Lartigue, M. (1980?). *Búzios*. Rio de Janeiro, Europa.
- Marujo, M. N.; Cravidão, F. (2012). Turismo e lugares: uma visão geográfica. *Pasos*. 10, 3, 281 – 288.
- Mayntz, R. (2007). *The Architecture of Multi-level Governance of Economic Sectors*. MPIfG Discussion Paper 07/13. Acedido em 10 de abril de 2012. Disponível em http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp07-13.pdf.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 21. Oct. 2001. Caracas.

- Mayntz, R. (1998). *New Challenges to Governance Theory*. European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC No 98/50. Acedido em 10 de abril de 2012. Disponível em <http://www.uned.es/113016/docencia/spd%20-%20doctorado%202001-02/Introducci%F3n/Mayntz%20governance%20EUI%201998.htm>.
- Kirsi Meriläinen, K., & Lemmetyinen, A. (2011). Destination network management: a conceptual analysis. *Tourism Review*. 66, 3, pp. 25-31.
- Mello, D. (2009). *Paraty estudante*. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico de Paraty Prefeitura de Paraty: Gráfica Freitas.
- Minayo, M. C. S., & Sanches, O. (1993). Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade? *Caderno de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/set, 1993.
- MICT. Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. (1998). Instituto Brasileiro de Turismo. EMBRATUR. Deliberação Normativa n.º 400 de 06 de novembro de 1998.
- MMA. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria do Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável. Departamento de Desenvolvimento Rural Sustentável. Programa de Apoio ao Ecoturismo e à Sustentabilidade Ambiental do Turismo. PROECOTUR. Brasília. s.d.
- Motta, M. S. da. (2001) A fusão da Guanabara com o Estado do Rio: desafios e desencantos. In: Freire, A., Sarmiento, C. E. & Motta; M: S. da. (orgs.). *Um Estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 19-56.
- MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual PPA 2000 – 2003. *Relatório Anual de Avaliação: Exercício 2002*. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/default.htm>. Acedido em: 10 abr. 2013.
- MRE. Ministério das Relações Exteriores. Sistema Consular Integrado. Atos Bilaterais. Acedido em Abril 09, 2013, em <http://dai-mre.serpro.gov.br>.
- MTur. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas Públicas. (2013a). *Estatísticas Básicas de Turismo: Brasil, Ano 2012*. Brasília, DF: MTur.
- MTur. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas Públicas. (2013b). *Estudo da demanda turística internacional 2006-2012*. Brasília, DF: MTur.
- MTur. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas Públicas. (2013c). *Plano Nacional de Turismo: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil 2013 – 2016*. Brasília, DF: MTur.

- MTur. Ministério do Turismo. (2012). *Turismo já representa 3,7% do PIB*. Acedido em janeiro, 15, 2013, em http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20121010-2.html.
- MTur. Ministério do Turismo. (2009). *Mapa do turismo Brasileiro novembro de 2009*. Disponível em http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/publicacoes/cadernos_publicacoes/00mapa_2009.html.
- MTur. Ministério do Turismo. (2008). Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo. Departamento de Financiamento e Promoção de Investimentos no Turismo. (2008b). *Programa de financiamento para o turismo: Linhas de crédito para micro, pequena e média empresas*. Brasília, DF.
- MTur. Ministério do Turismo. (2007a). *Plano Nacional do Turismo 2007 – 2010*. Brasília, DF.
- MTur. Ministério do Turismo. (2007b). Embratur. *Plano Aquarela. Marketing Turístico Internacional do Brasil 2007-2010*. Brasília, DF.
- MTur. (2007c). 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.
- MTur. Ministério do Turismo. (2007d). Coordenação Geral de Regionalização. Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Ação Municipal para a Regionalização do Turismo. Brasília, 2007.
- MTur. Ministério do Turismo. (2006a). Secretaria Nacional de Políticas Públicas. Departamento Planejamento e Avaliação do Turismo. *Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo: no modelo do programa da Gestão Descentralizada do Plano Nacional do Turismo 2003 / 2007*. Brasília, DF.
- MTur. Ministério do Turismo. (2006b). Avaliação do programa de regionalização do turismo – roteiros do brasil. Resumo Executivo. Disponível em http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Livro_Regionalizaxo.pdf.
- MTur. Ministério do Turismo. Embratur. (2005). *Plano Cores do Brasil*. Marketing Turístico Nacional. Fase I. Brasília, DF.

- MTur. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. (2004). *Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil: Diretrizes Operacionais*. Brasília, DF: Ministério do Turismo.
- MTur. Ministério do Turismo. (2003). *Plano Nacional do Turismo: Diretrizes, Metas e Programas 2003 – 2007*. Brasília – DF.
- Murphy, P.E. (2013). *Tourism: a community approach*. New York: Methuen.
- Musso, P. (2004). A filosofia da rede. In: Parente, A. (org.). *Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação*. Porto Alegre: Sulina.
- Noia, A. C., Avila, M. A. & Midlej, M. B. C. (2009). Desarrollo turístico y comunidad local. Valoraciones y expectativas de los residentes de Ilhéus-BA, Brasil. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 18, 634 – 654.
- Nunkoo, R., Haywantee Ramkissoon, H., & Gursoy, D. (2012). Public trust in tourism institutions. *Annals of Tourism Research*, 39, 3, p. 1538–1564.
- O’Flynn, J. (2008). Elusive appeal or aspirational ideal? The rhetoric and reality of the ‘collaborative turn’ in public policy. in O’Flynn, J., & Wanna, J. (eds.). *Collaborative governance: a new era of public policy in Australia?* Canberra: ANU E Press. 181 - 195.
- Oliver, L. (2009). Conflictos y tensiones en torno del Estado ampliado en América Latina. Brasil y México entre la crisis orgánica del Estado y el problema de la hegemonía.
- Oliveira, J. C. de & Rejowski, M. (2008). Teses em turismo no Brasil: categoria temática "desenvolvimento do turismo". In Anais do XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação - Mídia, ecologia e sociedade. São Paulo: Intercom, 1, 1-14.
- Oliveira, F M. de. (2008). As Políticas de Turismo no Brasil nos Anos Noventa. *Turismo em Análise*. 19, 2, p. 177 – 2000.
- OMT. Organização Mundial do Turismo. *Introdução ao turismo*. São Paulo: Roca, 2001.
- 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)
- Osborne, D.; & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Paiva, A. M. S. de. (2004). O município de Armação dos Búzios e a educação: a escola pública municipal na aldeia de pescadores que se tornou município e polo internacional de turismo. (Tese de Doutorado em Educação, Universidade Federal Fluminense). Brasil.
- Pereira, P. (2008). *Política Social: temas e questões*. São Paulo: Cortez.
- PNUD. *Reconceptualising Governance*. New York January 1997.

- Paiva, M. das G. M. (1995). *Sociologia do turismo*. Campinas: Papirus. (Coleção Turismo).
- Panosso Netto, A. (2011). Denúncia de corrupção no Ministério do Turismo do Brasil - minha opinião. Acedido em julho 12, 2013, em <http://www.panosso.pro.br/2011/08/denuncia-de-corrupcao-no-ministerio-do.html>.
- Panosso Netto, A. (2007). Análise da produção bibliográfica de turismo do Brasil. In *Anais do IV Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo*. São Paulo: Aleph, CD-ROM.
- Panosso Netto, A. (2005). *Filosofia do Turismo: teoria e epistemologia*. São Paulo: Aleph.
- Pechlaner, H.; Raich, F., & Fischer, E. (2011). The role of tourism organizations in location management: the case of beer tourism in Bavaria. *Tourism Review*. 64, 2. 28-40.
- Petrocchi, M. (2002). *Planejamento e gestão do turismo*. São Paulo: Futura.
- Pfarr, C. (2002). The makers and the shakers of tourism policy in the northern territory of Australia: a policy network analysis of actors and their relational constellations. *Journal*
- Pierre, J., & Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*. London: MCMillan Press Ltd.
- Pierre, J., & Peters, G. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2, 223-243
- Pimentel, M. P. C., Pereira, J. R., Pimentel, T. D., & Carrieri, A. de P. (2011). As cinco vidas da agenda pública brasileira de turismo. *Observatório de Inovação do Turismo. Revista Acadêmica*, 6, 4, 1 – 25.
- Prefeitura de Búzios. (2013). Prefeitura realiza obras por toda a cidade. Acedido em 13 de março de 2014, disponível em <http://www.buzios.rj.gov.br/noticiainp.aspx?id=09c6880d-6e5a-4e03-9491-d65b74a6f4f8>.
- Prefeitura de Búzios institui Secretaria Adjunta de Comunicação e Cultura (2014). Blog da Secretaria de Saúde. Acedido em fevereiro 27, 2014, em <http://comunicabuzios.wordpress.com/2011/02/14/prefeitura-debuzios-institui-secretaria-adjunta-de-comuncacao-e-cultura/>.
- Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios. (2004). Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Armação dos Búzios. Documento Técnico. Parte 1 – perfil do município.
- Prefeitura Municipal de Paraty. (2014). Centro de informações turísticas e Praça do Chafariz. Acedido em 25 de fevereiro de 2014, disponível em <http://pmparaty.rj.gov.br/page/noticiasdetalhes.aspx?chave=paraty-sera-um-canteiro-de-obras-a-partir-de-2014>.

- Prefeitura Municipal de Paraty. (2014a). Paraty será um canteiro de obras a partir de 2014. Acedido em fevereiro 25, 2014, em <http://pmparaty.rj.gov.br/page/noticiasdetalhes.aspx?chave=paraty-sera-um-canteiro-de-obras-a-partir-de-2014>.
- Prefeitura Municipal de Paraty. (2014b). Obra de saneamento começa em março. Acedido em fevereiro 25, 2014, em <http://pmparaty.rj.gov.br/page/noticiasdetalhes.aspx?chave=obra-de-saneamento-comeca-em-marco>.
- Prefeitura Municipal de Paraty. (2014c). Centro de informações turísticas e Praça do Chafariz. Acedido em 25 de fevereiro de 2014, disponível em <http://pmparaty.rj.gov.br/page/noticiasdetalhes.aspx?chave=paraty-sera-um-canteiro-de-obras-a-partir-de-2014>.
- Prefeitura Municipal de Paraty. (2010a). *Plano diretor participativo de Paraty. Construindo uma cidade de todos e para todos*. Visão técnica diagnóstica. Paraty.
- Prefeitura Municipal de Paraty. (2010b). *Revisão do plano diretor municipal de Paraty e as leis complementares – 2010*. Construindo uma cidade de todos para todos. Volume III – Construindo o zoneamento municipal.
- Prefeitura Municipal de Paraty. (2010c). *Revisão do plano diretor municipal de Paraty e as leis complementares – 2010*. Construindo uma cidade de todos para todos. Volume IV – Anteprojeto de Lei Complementar do Plano Diretor de Paraty.
- Prefeitura Municipal de Paraty. (2003). Plano diretor de desenvolvimento turístico do município de Paraty. Inventário turístico- Volume II – Demanda.
- Presidência da República. Casa Civil. Secretaria de Administração. Diretoria de Gestão de Pessoas. (1986). Coordenação – Geral de Documentação e Informação Coordenação de Biblioteca. *Lançamento do Passaporte Brasil* - Palácio do Planalto 28 de agosto de 1986.
- Presidência da República. Casa Civil. Secretaria de Administração. Diretoria de Gestão de Pessoas. (1939). Coordenação – Geral de Documentação e Informação Coordenação de Biblioteca. *A atualidade brasileira e a solução dos seus problemas* (Discurso pronunciado no Palácio do Catete, ao ser inaugurada a Conferência Nacional de Economia e Administração, a 10 de novembro de 1939).
- Prestes Filho, L. C. (org.). (2009). *Cadeia Produtiva da Economia do Carnaval*. Rio de Janeiro: e-papers.
- Prodetur. Nacional. Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (BR-X1008). (2008). *Linha De Crédito Condicional – Cclip*. Prodetur Nacional. *Regulamento Operacional -Versão Final*. Brasília: 2008.

- PRODETUR Sul. Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sul do Brasil (Br-0318).
 Prodetur Sul. (2004). *Regulamento Operacional*. Brasília, DF.
- Quadros, W. (2003). Classes sociais e desemprego no Brasil dos anos 1990. *Economia e Sociedade*. Campinas, 12, 1 (20), 109-135.
- Queiroz, L. M. A. de. (2005). A Gestão Pública e a Competitividade de Cidades Turísticas: A Experiência Da Cidade Do Salvador. Barcelona. (Tese de Doctorado en Planificación Territorial Y Desarrollo, Universitat de Barcelona. Barcelona) Espanha.
- Ramírez, M. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*, 34, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 115-141.
- Rejowski, M. (2010). Produção Científica em Turismo: análise de estudos referenciais no exterior e no Brasil. *Turismo em Análise*, 21, 2, 224 – 246.
- Rejowski, M. (1997). *Realidade turística nas pesquisas científicas: visão de pesquisadores e profissionais*. São Paulo, 2v. (Tese de Livre Docência, Universidade de São Paulo). Brasil.
- Rejowski, M.(1993). *Pesquisa acadêmica em turismo no Brasil (1975 a 1992): configuração e sistematização documental*. (Tese de Doutorado em Ciências da Comunicação Universidade de São Paulo). Brasil.
- Rezzende, F. *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL. Escritório no Brasil. 2009.
- Rhodes, R. A. W. (2012). Waves of governance. in Levi-Faur, D. (Ed.) *The oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press. 33 – 48.
- Rhodes, R. A. W (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. in Cerrilo I Martínez, A (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. Instituto Nacional de administración Pública – Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya, 99 – 122.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Ribas, M. C. (2003). *A história do caminho do outro em Paraty*. 2. ed. Paraty: Contest Produções Culturais.
- Ribeiro, M. A.; Valle, P. O. do & Silva, J. A. (2013) Residents' Attitudes towards Tourism Development in Cape Verde Islands. *Tourism Geographies: An International Journal of*

Tourism Space, Place and Environment, 15:4. 654-679. Doi: [10.1080/14616688.2013.769022](https://doi.org/10.1080/14616688.2013.769022).

- Ribeiro, C (2012). A patrimonialização de remanescentes do processo de industrialização : o legado da Cia Nacional de Álcalis. 2012. 125f. Dissertação [Mestrado em Museologia e Patrimônio]. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro/Museu de Astronomia e Ciências Afins/Programa de Pós-graduação em Museologia e Patrimônio, Rio de Janeiro, 2012.
- Rosenau, J. N., & Czempiel, E. O. (Eds.). (1992). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Inter TV RJ 2ed. (2013). Armação dos Búzios, RJ, inaugura segundo totem de informações turísticas. Acedido em 13 de março de 2014, disponível em <http://globotv.globo.com/inter-tv-rj/rj-inter-tv-2a-edicao/v/armacao-dos-buzios-rj-inaugura-segundo-totem-de-informacoes-turisticas/2953816/>.
- Rio de Janeiro. (1989) Constituição. Rio de Janeiro: Gráfica da ALERJ.
- Rio Experience. (2014). Copacabana Palace. Acedido em: 20 de maio de 2014. Disponível em <http://www.rioexperiencetours.com/blog/copacabana-palace/>.
- Ruhanen, L.; Scott, N.; Ritchie, B.; Tkaczynski, A. (2010). Governance: a review and synthesis of the literature. *Tourism Review*. v. 65. n. 4, pp. 4-16.
- Saab, W. G. L. (1999). *Considerações sobre o Desenvolvimento do Setor de turismo no Brasil*. BNDES Setorial. Rio de Janeiro, 10, 285 – 312.
- Sakata, M.C.G. 2002. *Tendências metodológicas da pesquisa acadêmica em turismo*. (Dissertação de Mestrado em Ciências da Comunicação, Universidade de São Paulo). Brasil.
- Sanchez, N. A. (2010). Gobernanza y crisis del neoliberalismo. *Entelequia*. Revista interdisciplinar, 11, 241 – 260.
- Sancho. A. (Dir.). (1998). *Introducción al Turismo*. Madrid: OMT.
- Santos, N.; Cravidão, F. D. & Cunha, L. S. (2010). Natureza, paisagens culturais e os produtos turísticos associados ao território. In 4º Congresso Latino Americano de Investigação Turística. Montevideo.
- Secchi, L. (2009). Modelos Organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43 (2), 347 – 369.
- Senac. Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial. (2014). *Histórico das Décadas* [Década de 1990. html]. Acedido em janeiro, 29, 2014, em <http://www.sp.senac.br/jsp/default.jsp?newsID=a13128.htm&testeira=457>.

- Sennett, R. (2009). *A corrosão do caráter*. Trad. Marcos Santarrita. São Paulo Editora Record..
- Setur. Secretaria de Turismo do Estado do Rio de Janeiro. (2014a). A política de turismo do estado do Rio de Janeiro diante dos megaeventos. Acedido em 16 de março de 2014. Disponível em <http://www.portal2014.org.br/midia/site/1-2211201116255-Amilton%20Viana%20-%20Assessor%20da%20Secretaria%20de%20Turismo%20do%20Estado%20do%20Rio%20de%20Janeiro.pdf>.
- Setur. Secretaria de Turismo do Estado do Rio de Janeiro. (2014b). Conheça a Secretaria. Acedido em 16 de março de 2014. Disponível em <http://www.rj.gov.br/web/setur/exibeconteudo?article-id=369202>.
- Setur. Secretaria de Turismo do Estado do Rio de Janeiro. (2010). Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável.
- Setel. Secretaria Estadual de Turismo, Esporte e Lazer. (2010). PDTIS – Polo Litoral. Rio de Janeiro.
- SEPDET. Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Turismo do Rio de Janeiro. (2001a). Plano Diretor de Turismo do Estado do Rio de Janeiro. Vol I.
- SEPDET. Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Turismo do Rio de Janeiro. (2001b). Plano Diretor de Turismo do Estado do Rio de Janeiro. Vol II.
- Secretaria de Turismo de Paraty. (2014a). Sobre a Secretaria. Acedido em brail, 29, 2014, em <http://pmparaty.rj.gov.br/page/secretariasdetalhes.aspx?tipo=secretaria-de-turismo>.
- Secretaria de Turismo de Armação dos Búzios. (2014b). Secretaria de Turismo. Acedido em: 29 de abril de 2014. Disponível em http://www.buzios.rj.gov.br/secretaria_turismo.aspx.
- Sharpley, R.; Telfer, D. J. (2008). *Tourism and development in the developing world*. London: Routledge.
- Sharpley, R.; Telfer, D. J. (2002). *Tourism and development: Concepts and Issues*. Clevedon: Channel View Publications.
- Senado Federal. Secretaria Especial de Informática. (2013). *Constituição da República Federativa do Brasil. Texto promulgado em 05 de outubro de 1988*. Brasília.
- Silva, S. B. da (2013) O Brasil de JK- 50 anos em 5: o plano de metas. [O governo de Juscelino Kubstischek]. Acedido em abril 10, 2013 em <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>.

- Silva, G. J. da. (2008). O turismo histórico como vetor de desenvolvimento socioeconômico em Paraty: estratégias, limitações e reflexos no urbano. In Marafon, G. J., & Ribeiro, M. A. (orgs.). *Revisitando o território fluminense II*. Rio de Janeiro: Gramma.
- Silva, G. L. da, Dourado, M. S., & Candella, R. N. (2006). Estudo preliminar da ressurgência na região de Cabo Frio. In *Anais do XI Enapet*. Florianópolis.
- Silva, L. (2003). *A história do urbanismo no Rio de Janeiro: administração municipal, engenharia e arquitetura, dos anos 1920 à ditadura Vargas*. Rio de Janeiro: E-papers.
- Silveira, C. E., Paixão, D. L. D., & Cobos, V. J. (2006). Políticas Públicas de Turismo e a Política no Brasil: singularidades e (des) continuidade. *Ciência & Opinião Curitiba*, 3, 1. p. 120 – 135.
- Simeon, R. (1976). Studying Public Policy. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 9, 4. 548-580.
- Siqueira, P. (1984). *Genocídio dos Caiçaras*. São Paulo: Editores Massao Ohno-Ismael Guarnelli.
- SNPG. Sistema Nacional de Pós Graduação. (2014). Relação de cursos recomendados e reconhecidos. Grande área: Ciências Sociais Aplicadas. Área: Turismo. Acedido em 24 de abril de 2014. Disponível em <http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/ProjetoRelacaoCursosServlet?acao=pesquisar&codigoArea=61300004&descricaoArea=&descricaoAreaConhecimento=TURISMO&descricaoAreaAvaliacao=ADMINISTRA%C7%C3O%2C+CI%CANCIA+CONT%20CIBEIS+E+TURISMO>.
- Solha, K. T. (2004). Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo. (Tese de Doutorado, Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo), Brasil.
- Sorensen, E. (2006). Metagovernance. The changing role of politicians in processes of democratic governance. *American Review of Public Administration*, 36(1), 98–114.
- Sorensen, E, & Torfing, J. (eds.). (2007). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sorensen, E, & Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28, 3. 195 – 218.
- Spillmann, C. V. (2010). Implantação de coleta seletiva em meios de hospedagem em municípios turísticos: o caso de Armação dos Búzios (RJ). (Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro). Brasil

- Spolon, A. P. G. & Motoda, M. (2008). Novos caminhos da pesquisa acadêmica: a produção brasileira recente em turismo e hospitalidade. In: Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Turismo. *Anais do V Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo*. São Paulo: Aleph, 1- 14.
- Spyriadis, T., Buhalis, D., & Fyall, A. (2011) Dynamics of Destination Governance: Governance and Metagovernance in the Composite Industrial Environment of Destinations. in Laws, E., Richins, H., Abrusa, J., & Scott, N. *Tourist Destination Governance: Practice, Theory and Issues*. London. CAB International.
- Sociedade Brasileira de Turismo. (2014, Janeiro 30). Uma memória dos tempos da mão-inglesa [web institucional]. Disponível em: <http://www.touring.com.br/historia.asp>.
- Sogayar, R. L., & Rejowski, M. (2011). Ensino Superior em Turismo em Busca de Novos Paradigmas Educacionais: Problemas, Desafios e Forças de Pressão. *Revista Turismo Visão e Ação – Eletrônica*. 13, 3. p. 282–298.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Journal Social Sciences*. 50, 1, 17 – 28.
- Stevenson, N., Airey, D., & Miller, G. (2008). Tourism policy making: the policymakers' perspectives. *Annals of Tourism Research*. 35, 3. 732–750.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory*. (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Sunyer, N. A; Jiménez, F. B. G.; Hernández, M. G.; Olivres, D. L. (2005). Técnicas e instrumentos paara el análisis territorial. in Clavé, S. A. & Reverté, F. G. *Planificación territorial del turismo*. Barcelona. Editorial UOC. 61 – 141.
- Tatagiba, L. (2005). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia Políica*. 25, p. 209 -213.
- Tatagiba, L. (2002). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In Dagino, E. (org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- TCU. Tribunal de Contas da União. Relatório de Avaliação de Programa – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste. Tribunal de Contas da união; Ministro-Relator Benajmin Zymler. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de programas de Governo, 2004.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review* . Special Issue. 20 – 32.

- Torfin, J. (2012). *Governance networks*. in Levi-Faur, D. (Ed.) *The oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press. 99 – 112.
- 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.
- Trentin, F., Silva, E. M. de C. e. (2010). Motivos para Escolha do Curso de Turismo. *Revista Turismo Visão e Ação – Eletrônica*. 12. 2. 204–215.
- Trigo, L. G. G. (2000). *Viagem na Memória: guia histórico das viagens e do turismo no Brasil*. São Paulo: Editora SENC São Paulo.
- Trousdale, W. J. (1999). Governance in context Boracay Island, Philippines. *Annals of Tourism Research*. 26, 4, 840- 867.
- Tulik, O. (2001). *Turismo e meios de hospedagem casas de temporada*. São Paulo: Roca.
- TurisRio. (2014a). TurisRio. Acedido em 16 de março de 2014. Disponível em <http://www.rj.gov.br/html/frame/frame.jsp?url=http://www.turisrio.rj.gov.br/>
- TurisRio. (2014b). Projetos. Ações interinstitucionais. Conselho Estadual de Turismo (Decreto 33.334, de 05/06/2003). Acedido em 16 de março de 2014. Disponível em <http://www.rj.gov.br/html/frame/frame.jsp?url=http://www.turisrio.rj.gov.br/>
- Tinsley, R., & Lynch, P. (2001). Small tourism business networks and destination development. *International Journal of Hospitality Management*, 20, 367–378.
- Tribunal de Contas da União. (2004). *Relatório de avaliação de programa: Programa Desenvolvimento do Turismo no Nordeste*. Tribunal de Contas da União; Ministro-Relator Benjamin Zymler. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2004.
- Tyler, D., & Dinan, C. (2001). The role of interest groups in England’s emerging tourism policy network. *Current Issues in Tourism*, 4(2–4), 210–252.
- UERJ. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. (2011). Plano municipal de saneamento básico da prefeitura municipal de Paraty resíduos sólidos urbanos. Rio de Janeiro.
- Unesco. (1998). Governance. *International Journal of Social Sciences*. 50, 155. 1 – 157.
- Vallés, J. M. (2000). *Ciência Política: una introdución*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Vargas, E. (2007). Os Discursos de Vargas e as Políticas Sociais no Brasil de 1930 a 1940. Florianópolis. (Dissertação de Mestrado em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina). Brasil.

- Vargas-Sánchez, A., Porrás-Bueno, N., & Plaza-Mejía, M. de los A. (2011). Explaining residents' attitudes to tourism. Is a universal model possible? *Annals of Tourism Research*, 38, 2, 460–480.
- 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.
- Velasco González, M. (2004) *La Política Turística. Gobierno y Administración Turística en España 1952-2004*. Valencia. Tirant Lo Blanch.
- Veloso, H. P., Rangel Filho, A. L. R., & Lima, J. C. A. (1991). *Classificação da vegetação brasileira, adaptada a um sistema universal*. IBGE, Rio de Janeiro, 123p.
- Viedma, C. A. & Santos, D. de. *Evaluación de programas sociales*. Madrid: Diaz de Santos, 1996.
- Volgger, M., & Pechlaner, H. (2014). Requirements for destination management organizations in destination governance: Understanding DMO success. *Tourism Management*. 41, 64 - 75.
- Xavier, M. de A. P. (2006). *Búzios: estética, poder e território*. (Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro). Brasil.
- Waiselfisz, J. J. (2011). *Mapa da Violência 2 0 1 2. Os Novos Padrões da Violência Homicida no Brasil*. São Paulo: Sangari.
- Weaver, D. B., & Lawton, L. J. (2013). Resident perceptions of a contentious tourism event. *Tourism Management*, 37, 165 - 175
- Williamson, J. (1990). *O que Washington entende por Reforma Política*. Peterson Institute for International Economics, 1990. Acedido em maio, 08, 2012, em <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>.
- Winer, M. B., & Ray, K. (1994). *Collaboration handbook : creating, sustaining, and enjoying the journey*. Saint Paul, MN: Publishing Center, Amherst H. Wilder Foundation,
- World Bank (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. World Bank, Washington, DC.
- World Bank. (1992). *Governance and development*. World Bank, Washington, D.C.
- WTO. World Tourism Organization. (1997). *National and regional tourism planning: methodologies and cases studies*. London: International Thomson Business Press.

Yüksel, F., Bramwell, B., Yüksel, A. (2005). Centralized and decentralized Tourism governance in turkey. *Annals of Tourism Research*, 32, 4, 859–886.

Zahra, A. L. (2011). Rethinking regional tourism governance: the principle of subsidiarity. *Journal of Sustainable Tourism*. 19, 4–5, 535–552.

Diplomas legais federais

Decreto n.º 7.381 de 02 de dezembro e 2010. Regulamenta a Lei n.º 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e dá outras providências, 2010.

Decreto n.º 448, de 14 de fevereiro de 1992. Regulamenta dispositivos da Lei n.º 8.181, de 28 de março de 1991, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências. Acedido em outubro, 24, 2012, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0448impresao.htm.

Decreto- Lei n.º 2.294 de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos e dá outras providências. 1986a. Acedido em outubro, 23, 2012, em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del2294impresao.htm.

Decreto-Lei n.º 1.587, de 19 de Dezembro de 1977. Institui, nas condições que especifica, estímulos fiscais destinados às empresas nacionais prestadoras de serviços a turistas estrangeiros no País.

Decreto-Lei n.º 1.439, de 30 de dezembro de 1975. Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais e outros estímulos à atividade turística nacional, altera disposições dos Decretos-Leis n.ºs 1.376, de 12 de dezembro de 1974, e 1.338, de 28 de julho de 1974, e dá outras providências.

Decreto-Lei n.º 1.376, de 12 de dezembro de 1974. Dispõe sobre a criação de Fundos de Investimento, altera a Legislação do Imposto sobre a Renda relativa a incentivos fiscais e dá outras providências.

Decreto n.º 71.791, de 31 de Janeiro de 1973. Dispõe sobre zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo e dá outras providências.

Decreto-Lei n.º 1.191, de 27 de Outubro de 1971. Dispõe sobre os incentivos fiscais ao turismo e dá outras providências.

Decreto n.º 62.006, de 29 de dezembro de 1967. Dispõe sobre os incentivos previstos no Decreto-lei n.º 55 de 18 de novembro de 1966. Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências. 1966.

Decreto n.º 60.224, de 16 de fevereiro de 1967. Regulamenta o Decreto-lei n.º 55, de 18 de novembro de 1966. Acedido em outubro 13, 2012, em http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=60224&tipo_norma=DEC&data=19670216&link=s.

Decreto n.º 534, de 23 de janeiro de 1962. Aprova o Regimento da Secretaria do Comércio do Ministério da Indústria e do Comércio. 1962.

Decreto n.º 51.130, de 3 de agosto de 1961. Institui a Divisão Turística do Território Nacional e dá outras providências. 1961.

Decreto n.º 48.126 de 19 de abril de 1960. Aprova o Regimento da Comissão Brasileira de Turismo. 1960.

Decreto n.º 44.863 de 21 de novembro de 1958. Institui a Comissão Brasileira de Turismo. 1958.

Decreto n.º 31.536, de 3 de outubro de 1952. Promulga os seguintes Atos celebrados entre o Brasil e o Chile, firmados no Rio de Janeiro, a 4 de julho de 1947; Convênio de Cooperação Econômica; Protocolo Adicional ao Tratado de Comércio e Navegação, de 1º de março de 1943; Acordo sobre Transportes Aéreos, e Convênios de Trânsito de Passageiros e Turismo, 1952

Decreto-lei n.º 9.863 de 13 de setembro de 1946. Dispõe sobre as operações de câmbio manual ligadas às atividades de viagens e turismo, e dá outras providências, 1946.

Decreto-lei n.º 9.215 de 30 de abril de 1946. Proíbe a prática ou exploração de jogos de azar em todo o território nacional, 1946.

Decreto-lei n.º 7.582 de 25 de maio de 1945. Extingue o Departamento de Imprensa e Propaganda e cria o Departamento Nacional de Informações, 1945.

Decreto n.º 5.077 de 29 de dezembro de 1939. Aprova o regimento do Departamento de Imprensa e Propaganda (D.I. P.).

Decreto-lei n.º 1.023 – A, de 31 de dezembro de 1938. Transforma o Departamento Nacional do Povoamento em Departamento Nacional da Imigração e dá outras providências, 1938.

Decreto n.º 3.010 de 20 de Agosto de 1938. Regulamenta o decreto-lei n.406, de 4 de maio de 1938, que dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. 1938

Decreto-lei n.º 406 de 04 de maio de 1938. Dispõe sobre a entrada, de estrangeiros no território nacional, 1938.

Decreto n.º 1.846 de 03 de Agosto de 1937. Promulga diversos Atos Internacionais, firmados em Montevideu, entre o Brasil e a República Oriental do Uruguai, a 20 de dezembro de 1933.

Decreto n.º 24.163 de 24 de Abril de 1934. Institui a Comissão Permanente de Exposições e Feiras e dá outras providências. 1934.

Decreto n.º 24.393 de 13 de Junho de 1934. Promulga o Convênio entre o Brasil e Argentina para o fomento do turismo, Rio de Janeiro, 10 de outubro de 1933.

Lei n.º 11.827 de 20 de novembro de 2008. Altera as Leis n.ºs 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e 11.727, de 23 de junho de 2008, relativamente à incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins, incidentes no mercado interno e na importação, sobre produtos dos Capítulos 21 e 22 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - Tipi, aprovada pelo Decreto n.º 6.006, de 28 de dezembro de 2006, a Lei n.º 10.451, de 10 de maio de 2002, a Medida Provisória n.º 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e a Lei n.º 11.774, de 17 de setembro de 2008.

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, 2008.

Lei n.º 11.445 de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Acedido em novembro 08, 2012, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm.

Lei n.º 8.181 de 28 de março de 1991. Dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), e dá outras providências. Acedido em outubro, 24, 2012, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8181.htm#art3x.

Lei n.º 7.486 de 6 de junho de 1986. Aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1986 a 1989, e dá outras providências. 1986b. Acedido em outubro, 23, 2012, em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/1980-1988/L7486.htm.

- Lei n.º 6.513, de 20 de dezembro de 1977. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei n.º 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá outras providências.
- Lei n.º 4.504 de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.
- Lei n.º 4.473 de 12 de novembro de 1964. Dispõe sobre atribuições das autoridades para fiscalizar a entrada de estrangeiros no território nacional, e dá outras providências.
- Lei n.º 4.048 de 29 de dezembro de 1961. Dispõe sobre a organização do Ministério da Indústria e do Comércio, e dá outras providências.
- Lei n.º 2.526 de 05 de julho de 1955. Isenta do visto consular os turistas, cidadãos de países americanos.
- Lei n.º 2.163, de 5 de janeiro de 1954. Cria o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, e dá outras providência.
- Medida Provisória n.º 2.216-37, de 31 de agosto de 2001. Altera dispositivos da Lei n.º 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Acedido em junho 10, 2013 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2216-37.htm.
- Resolução N.º 26 de 23 de agosto de 1956. É reconhecido, como serviço de cooperação interparlamentar, o Grupo Brasileiro filiado à Associação Interparlamentar de Turismo, com sede em Gênova, Itália. 1956.
- Resolução n.º 57 de 22 de março de 1956. Institui a Comissão Parlamentar de Inquérito, composta de 7 membros que terá por objetivo, no prazo de 6 (seis meses) estudar os problemas de turismo e propor medidas legislativas indispensáveis para o desenvolvimento dessa indústria no Brasil. 1956.

Diplomas legais estaduais

Lei nº 5489, de 22 de junho de 2009. Dispõe sobre o plano fluminense de turismo e dá outras providências. Alerj. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Decreto nº 43.899 de 18 de outubro de 2012. Dispõe sobre o decreto nº 41.411/2008, de 29 de julho de 2008, com a nova redação dada pelo decreto nº 41.791, de 01 de abril de 2009, e alterado pelo decreto nº 42.632, de 27 de setembro de 2010, e determina outras providências. Governo do Estado do Rio de Janeiro

Decreto nº 42.777 de 30 de dezembro de 2010. Altera dispositivos no decreto nº 40.486, de 01.01.2007, e dá outras providências. Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Decreto n.º 40.486 de 01 de janeiro de 2007. Estabelece a estrutura do poder executivo e dá outras providências. Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Decreto nº 33.334 de 05 de junho de 2003. Dispõe sobre o Conselho Estadual de Turismo – CET e dá outras providências. Alerj. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Decreto n.º 32.916, de 25 de março de 2003. Institui o Comitê Estadual de Turismo Rural e Agroturismo - Cogetura e dá outras providências.

Decreto n.º 26.762, de 06 de fevereiro de 2003. Institui o Grupo de Apoio e Fomento ao Turismo Marítimo e Náutico e dá outras providências.

Decreto nº 32.664 de 21 de janeiro de 2003. Institui, sem aumento de despesa, o Comitê Integrado de Segurança Turística - Consetur e dá outras providências. Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Decreto nº 26.762 de 14 de julho de 2000. Altera e revoga dispositivos do decreto nº 24.031, de 03 de fevereiro de 1998. Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Decreto-lei nº 05, de 15 de março de 1975. Institui o código tributário do estado do rio de janeiro e dá outras providências. Alerj. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Deliberação Normativa N.º 417, de 13 de Dezembro de 2000. Seção I. n.º13. 18 Jan 2001.

Diplomas legais municipais

Armação dos Búzios

Lei n.º 999 de 24 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a necessidade de autorização e cobrança de taxas para que ônibus, micro-ônibus e vans destinados à excursão ou eventos de qualquer natureza possam circular em Armação dos Búzios. Câmara municipal de Armação dos Búzios

Lei Complementar n.º 27, de 22 de agosto de 2010. Dispõe sobre o uso e ocupação do solo no Município de Armação dos Búzios. Prefeitura de Armação dos Búzios.

Lei n.º 764 de 22 de dezembro de 2009. Regulamenta a exploração de atividades náuticas. Câmara municipal de armação dos Búzios.

Lei Complementar n.º 13, de 22 de maio de 2006. Dispõe sobre o plano diretor do município de Armação dos Búzios. Prefeitura de Armação dos Búzios.

Lei n.º 310 de 20 de março de 2002. Altera a Lei de n.º 145 de 26 de maio de 1999. Câmara Municipal de Armação dos Búzios.

Lei n.º 145 de 26 de maio de 1999. Cria o Conselho Municipal de Turismo e dá outras providências. Câmara Municipal de Armação dos Búzios.

Lei n.º 145 de 26 de maio de 1999. Cria o Conselho Municipal de Turismo e dá outras providências. Câmara Municipal de Armação dos Búzios.

Lei Orgânica Municipal de Armação dos Búzios de 11 de novembro de 1997. Câmara Municipal de Armação dos Búzios.

Paraty

Deliberação n.º 524 de 24 de dezembro de 1974. Aprovação de convênio. Câmara Municipal de Paraty.

Deliberação n.º 479 de 30 de agosto de 1972. Delimita a área urbana e urbanizável do município de Paraty.

Deliberação n.º 456 de 21 de maio de 1971. Isenção de imposto sobre serviço de qualquer natureza. Câmara Municipal de Paraty.

- Lei n.º 1920 de 20 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Turismo. Prefeitura Municipal de Paraty.
- Lei Complementar n.º 035 de 22 de março de 2007. Dispõe sobre a concessão de isenção de imposto de serviços de qualquer natureza – ISSQN para o projeto de implantação da rede elétrica de Distribuição de iluminação pública do centro histórico de Paraty.
- Lei Complementar n.º 034 de 09 de janeiro de 2007. Institui o Plano Diretor de desenvolvimento Integrado do município de Paraty.
- Lei Complementar n.º 033 de 19 de outubro de 2006. Dispõe sobre a criação de cargos, altera nomenclaturas e promove aumento de vagas na estrutura administrativa do município, alterando a Lei Complementar n.º 010/94. Agente de Informação Turística Bilíngue 01 vaga.
- Lei n.º 1.362 de 19 de maio de 2003. Altera a redação da Lei n.º 998/95, que dispõe sobre o Fundo Municipal de Turismo, incorporando a ela o artigo 5º da Lei n. 1.180/2000, que ao criar o Conselho Municipal de turismo dispôs sobre os recursos que constituem o referido fundo municipal.
- Lei Complementar n.º 020 de 12 de janeiro de 2003. Institui o plano diretor de desenvolvimento turístico do município de Paraty. Câmara Municipal de Paraty.
- Lei Complementar n.º 019 de 30 de dezembro de 2003. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Paraty.
- Lei n.º 1.180 de 18 de abril de 2000. Cria o Conselho Municipal de Turismo e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Paraty.
- Lei n.º 1.016 de 22 de maio de 1996. Autoriza o poder executivo celebrar convênio de cooperação técnica e implementação de atividade turísticas e cultural, formação profissional na área de turismo com a Associação Educacional Plínio Leite.
- Lei n.º 1.012 de 02 de abril de 1996. Define a organização rudimentar microempresa e empresa de pequeno porte estabelecidas o município de Paraty e assegura tratamento tributário e administrativo diferenciado.
- Lei n.º 998 de 12 de setembro de 1995. Institui o Fundo Municipal de Turismo e dá outras providências.
- Lei Orgânica de Paraty de 05 de abril de 1990. Câmara Municipal de Paraty.
- Lei n.º 793 de 15 de dezembro de 1989. Estabelece limites para isenção do imposto sobre serviços de qualquer natureza à microempresa e dá outras providências.
- Lei n.º 750 de 06 de maio de 1988. Define a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Paraty e dá outras providências. Secretaria de Turismo e Cultura.

Lei municipal n.º 667 de 23 de abril de 1984. Define a estrutura organizacional da Prefeitura municipal de Paraty e dá outras providências. Acedido em janeiro, 25, 2014 em http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/1984/Lei_667_1984.pdf. Prefeitura Municipal de Paraty.

Lei municipal n.º 596 de 03 de dezembro de 1980. Define a estrutura organizacional da Prefeitura municipal de Paraty e dá outras providências. Acedido em janeiro, 25, 2014 em http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/1980/Lei_596_1980.pdf. Prefeitura Municipal de Paraty.

Lei n.º 133 de 29 de novembro de 1954. Isenção de imposto para hotéis. Câmara Municipal de Paraty.

Lei n.º 91 de 16 de novembro de 1953. Isenção de imposto. Câmara Municipal de Paraty.

Portaria n.º 564 de 09 de setembro de 2009. Prefeitura Municipal de Paraty

ANEXOS

ANEXO I

GUIÃO PARA INQUÉRTIO COM OS RESIDENTES

Este questionário faz parte de um projeto de Doutoramento em Turismo, Lazer e Cultura, subordinado ao tema: “O Turismo e a Governança no estado do Rio de Janeiro: um estudo sobre Parati/RJ”. Agradeço desde já a sua colaboração nesta investigação e garanto-lhe que todas as respostas são confidenciais.

Inquiridor: _____ Bairro: _____
N.º questionário: _____ Data: ____/____/____

PERGUNTA FILTRO

RESIDE EM PARATI? 1. SIM (SE SIM, SEGUE O QUESTIONÁRIO) 2. NÃO

1. PERFIL DO INQUIRIDO

1.1 Idade: 19 – 29 30 – 39 40 – 49 41 – 50 51 – 59 60 ou mais anos

1.2 Género: 1. Feminino 2. Masculino

1.3 Estado Civil

1. Solteiro 2. União de fato 3. Casado (a) 4. Viúvo (a) 5. Divorciado/separado

1.4 Escolaridade

1. Ensino básico incompleto 2. Ensino básico completo 9. sem escolaridade

3. Ensino médio incompleto 4. Ensino médio completo

5. Ensino superior incompleto 6. Ensino superior completo

7. Pós-graduação incompleta 8. Pós-graduação completa

2. PERFIL PROFISSIONAL

2.1. Situação Profissional

() Empregado/a () Trab. Conta Própria () Doméstico/a
() Aposentado () Estudante () Desempregado/a

2.2. A sua ocupação profissional atual está ligada ao Turismo? () sim () não

2.3. Se sim, em qual segmento trabalha?

() Meios de hospedagem () Agências de viagens () Restauração
() Empresa de transporte () Órgão governamental de turismo () Organização não-governamental
() Empresa de Entretenimento () Outro. Especificar _____

2.4. Há mais pessoas de sua família (pai, mãe, irmãos, irmãs, cônjuge, filhos) que tem alguma ocupação direta no turismo? () sim () não

2.5. Se sim, quantas pessoas? _____

2.6. Qual a renda média mensal (familiar)

() até 3 salários mínimos () 4 a 6 salários mínimos
() 7 a 9 salários mínimos () 10 ou mais salários mínimos

2.7. Qual a renda média mensal (individual)

() até 3 salários mínimos () 4 a 6 salários mínimos
() 7 a 9 salários mínimos () 10 ou mais salários mínimos

3. POLÍTICA

1. O turismo tem alguma relação com sua comunidade? () Sim () Não. Se sim, qual a importância do turismo para a comunidade local?

Geração de emprego e renda

Conservação e proteção do patrimônio natural e cultural

Entretenimento

Provedor de infraestrutura para a população

Divulgação da cidade

Vinda de turistas

Conhecer a cultura dos turistas

Outro. Especificar: _____

2. Tendo como referência a sua comunidade, poderia dizer se percebe algum efeito positivo do turismo?

() Sim () Não Se sim, qual?

3. Tendo como referência a sua comunidade, poderia dizer se percebe algum efeito negativo do turismo? () Sim () Não. Se sim, qual?
4. Considera que o poder público seja o responsável pelos efeitos do turismo no local? () Sim () Não
5. Participa de algum espaço/grupo/reunião/conselhos/comissão em que dialoga sobre turismo? () Sim () Não. Se sim, qual?
6. Já participou de alguma sessão da câmara de vereadores? () Sim () Não. Se sim, tinha interesse em algum assunto específico? () Sim () Não. Se sim, qual?
Tem o hábito de assistir às reuniões da câmara de vereadores? () Sim () Não

Que instituições fazem parte do turismo no município? (marcar mais de uma opção)

- | | |
|--|---|
| () Associação Comercial e Empresarial de Búzios | () Associação de Pescadores |
| () Associação dos Pescadores de Manguinhos - Manguinhos | () Movimento Viva Búzios |
| () Associação de Hotéis de Armação dos Búzios | () Búzios Convetion & Visitors Bureau |
| () Associação de Pousadas de Armação dos Búzios | () Associação de guias de Armação dos Búzios |
| () Associação de Artesãos da Feirarte de Armação dos Búzios | () Associação de Moradores do Alto de Búzios |
| () Associação de Moradores e Amigos do Bairro Cem Braças | () Organização das Comunidades Tradicionais |
| () Associação de Voo Livre de Armação dos Búzios | () SEBRAE |
| () Sindicato dos empregados no comércio hoteleiro e similares | () Sindicato de hotéis de Búzios |
| () Associação de Moradores e Amigos da Praia de Geribá - Manguinhos | |
| () Sindicato de hotéis, restaurantes, bares e similares de Armação dos Búzios | |
| () Outra _____ | |

Paraty

- | | |
|--|--|
| () Instituto Histórico e Artístico de Paraty | () Secretaria de Turismo |
| () Conselho Municipal de Turismo | () Associação dos Moradores do Campinho |
| () Representante do IPHAN | () Representantes da Associação de Guias de Turismo () |
| Representantes dos Artesãos e Músicos | () Representantes de Artistas |
| () Representantes do Comércio Varejistas ACIP | () Representantes dos Barqueiros |
| () Representantes da Associação Casa Azul | () Representante do SEBRAE |
| () Representantes da Associação de Taxistas de Parati | () Representantes das Comunidades Rurais |
| () Representantes dos Empresários de Escunas e Saveiros | |
| () Outra _____ | |

ANEXO II

QUESTIONÁRIO PARA O VISITANTE

Este questionário faz parte de um projeto de Doutorado em Turismo, Lazer e Cultura, subordinado ao tema: "O Turismo e a Governança no estado do Rio de Janeiro: um estudo sobre Parati/RJ". Agradeço desde já a sua colaboração nesta investigação e garanto-lhe que todas as respostas são confidenciais.

Inquiridor: _____ Local: _____
N.º questionário: _____ Data: ____/____/____

PERGUNTA FILTRO

RESIDE EM PARATY/Búzios?

1. SIM 2. NÃO (SE Não reside, é TURISTA OU EXCURSIONISTA, SEGUE COM O QUESTIONÁRIO)

1. PERFIL DEMOGRÁFICO

1.1 Idade: 18 – 24 25 – 31 32 – 40 41 – 50 51 – 59 60 ou mais anos

1.2 Gênero: 1. Feminino 2. Masculino

1.3 Estado Civil

1. Solteiro 2. União de fato 3. Casado (a) 4. Viúvo (a) 5. Divorciado/separado

1.4 Escolaridade

1. Ensino básico completo

2. Ensino médio completo

3. Ensino superior completo

4. Pós-graduação completa

1.5 País de residência: _____ Cidade de Residência : _____

Se o turista for estrangeiro seguir para 1.6.

1.6 Chegou ao Brasil via () Rio de Janeiro () São Paulo () Outro. Qual _____

2. PERFIL SOCIOECONÔMICO

2.1. Situação Profissional

() Empregado/a

() Autônomo

() Doméstico/a

() Aposentado

() Estudante

() Desempregado/a

2.2. Qual a sua ocupação profissional? _____

2.3. Qual a renda média mensal (familiar)

() até 3 salários mínimos

() 4 a 6 salários mínimos

() 7 a 9 salários mínimos

() 10 ou mais salários mínimos

2.4. Qual a renda média mensal (individual)

() até 3 salários mínimos

() 4 a 6 salários mínimos

() 7 a 9 salários mínimos

() 10 ou mais salários mínimos

MOTIVO DA VIAGEM

() Negócios, Eventos e Convenções

() Lazer

() Sol e praia () Natureza, ecoturismo ou aventura () Cultura () Esporte

() Diversão noturna () Viagens de incentivo

() Outros. Quais?

COMPOSIÇÃO DO GRUPO TURÍSTICOS

() Sozinho

() Casal com filhos

() Família

() Amigos

() Outros

TIPO DE ALOJAMENTO UTILIZADO

Está hospedado em Paraty/Búzios?
 Sim
 Não _____

Tipo de Alojamento Utilizado:
 Hotel, Flat ou Pousada
 casa Alugada
 Casa própria segunda residência
 Outros

Casa de Amigos e parentes
 Camping ou Albergue
 Resort

PERMANÊNCIA MÉDIA NO MUNICÍPIO

até 3 de 3 a 5 dias
 11 a 15 dias 6 a 10 dias
 mais de 15 dias

Quanto pretende gastar em Parati/Búzios?

Com hospedagem, quanto pretende gastar?

Esse valor inclui quantas pessoas?
 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 ou mais

FONTES DE INFORMAÇÃO

Como ficou sabendo sobre Paraty/ Búzios?
 Internet Amigos e parentes
 Viagem corporativa Agências de Viagens
 Guias turísticos impressos Feiras, eventos e congressos
 Folders brochuras Outros. Quais?

AVALIAÇÃO DO DESTINO

Atribua uma nota que represente a avaliação do destino:
 0 10

AVALIAÇÃO DA INFRAESTRUTURA E DOS SERVIÇOS TURÍSTICOS

Atribua uma nota entre 0 e 10, inclusive, avaliando cada um dos itens a seguir:

INFRAESTRUTURA

Limpeza Pública	0	_____	10
Segurança Pública	0	_____	10
Serviço de Táxi	0	_____	10
Telecomunicações	0	_____	10

INFRAESTRUTURA TURÍSTICA

Aeroporto	0	_____	10
Rodovias	0	_____	10
Restaurante	0	_____	10
Alojamento	0	_____	10
Diversão Noturna	0	_____	10
Sinalização Turística	0	_____	10

SERVIÇOS TURÍSTICOS

Guias de Turismo	0	_____	10
Informações turísticas	0	_____	10
As pessoas dos locais onde esteve lhe receberam bem – Hospitalidade	0	_____	10
Gastronomia	0	_____	10
Preços	0	_____	10

O que mais gostou no destino visitado?
 Patrimônio Natural Patrimônio Cultural

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Artesanato | <input type="checkbox"/> Transporte |
| <input type="checkbox"/> Sinalização turística | <input type="checkbox"/> Informações turísticas |
| <input type="checkbox"/> Gastronomia | <input type="checkbox"/> Alambiques |
| <input type="checkbox"/> Experiência turística em Parati/Búzios | <input type="checkbox"/> Comunidades locais |
| <input type="checkbox"/> Outros. Especificar | |

O que você menos gostou no destino visitado?

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Patrimônio Natural | <input type="checkbox"/> Patrimônio Cultural |
| <input type="checkbox"/> Artesanato | <input type="checkbox"/> Transporte |
| <input type="checkbox"/> Sinalização turística | <input type="checkbox"/> Informações turísticas |
| <input type="checkbox"/> Gastronomia | <input type="checkbox"/> Alambiques |
| <input type="checkbox"/> Experiência turística em Parati/Búzios | <input type="checkbox"/> Comunidades locais |
| <input type="checkbox"/> Outros. Especificar | |

Você percebeu a ação do poder público nos lugares onde visitou?

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Sinalização turística | <input type="checkbox"/> Planejamento e ordenamento territorial |
| <input type="checkbox"/> Organização de eventos | <input type="checkbox"/> Qualidade dos produtos turísticos |
| <input type="checkbox"/> Promoção do destino turístico Paraty/Búzios | <input type="checkbox"/> Organização de serviços turísticos |
| <input type="checkbox"/> Sinalização Informativa | <input type="checkbox"/> Informações turísticas |
| <input type="checkbox"/> Outros (especifique) | |

AVALIAÇÃO DA VIAGEM

Atribua uma nota que represente a avaliação da sua experiência com a viagem:

0 ----- 10

P.S. Os questionários foram disponibilizados em inglês e também espanhol.

ANEXO III

GUIÃO PARA ENTREVISTAS COM OS ATORES SOCIAIS - GOVERNANÇA

A. CARACTERIZAÇÃO DE ATORES

Nome	
Idade	Sexo
Ocupação	
Pertence a alguma organização ou órgão formal? Como se denomina o grupo ou organização a qual pertence?	
Qual o cargo que ocupa na organização da qual participa?	
Quais são seus objetivo ou interesses em participar da gestão do turismo de Parati?	
Você é o representante da organização no Conselho Municipal do Turismo ou de alguma organização relacionada ao turismo?	

B. PERCEPÇÃO SOBRE AS AÇÕES LIDERADAS PELO SETOR PÚBLICO

2.1 DESENVILVIMENTO TURISTICO (grau de percepção do desenvolvimento do turismo no destino)

Você, como ator que participa do desenvolvimento turístico de Búzios poderia contar como foi o desenvolvimento do turismo nesta localidade?

Indique como foi o início do turismo no destino, quais os motivos que induziram o desenvolvimento do turismo, os momentos mais importantes, pessoas chave, realizações principais e os momentos decisivos em relação do desenvolvimento do turismo

2.2. AÇÕES LIDERADAS PELO SETOR PÚBLICO

Você se lembra de alguma ação implementada pelo poder público relacionada com:

Ações	Sim	Não
1. Promoção do destino turístico e apoio à comercialização		
2. Ordenamento do territorial		
3. Ampliação de infraestrutura básica		
4. Acessibilidade aérea, terrestre, marítima e fluvial		
5. Organização, Estruturação e diversificação da oferta turística		
6. Elaboração roteiros integrados		
7. Estruturação dos segmentos turísticos		
8. Organização da produção dos serviços turísticos por meio do associativismo e cooperativismo		
9. Participação dos atores sociais		
10. Proteção e conservação do patrimônio natural e cultural		
11. Relações institucionais (Acompanhamento do conselho municipal do turismo; monitoramento do plano de turismo)		
12. Fomento (atração de investimentos; financiamento para o turismo)		
13. Qualidade do produto turístico (normatização da atividade turística; qualificação profissional)		
14. Certificação do turismo		
15. Informações turísticas (base de dados; pesquisa de demanda; avaliação de impacto do turismo; avaliação de oportunidade de investimento)		
16. Competitividade do turismo no município		
17. Logística de transportes		
18. Ampliação da malha viária municipal		

Considerando a ações supracitadas, qual você pensa que o poder público deve ser o principal protagonista?

2.3. AÇÕES DE PARTICIPAÇÃO (Existência ou não de algum tipo de estratégia de participação de atores no desenvolvimento do destino)

(Trabalho esporádico de colaboração entre atores públicos e privados)

Sua organização trabalha de maneira regular ou esporádica com outras para o impulso de ações e programas que se impulsionam com outras organizações?

(Trabalho regular de colaboração entre atores públicos e privados)

Existem ações coordenadas que são impulsionadas por dois ou mais organizações dedicadas ao turismo?

Quais ações?

Quais organizações?

(Trabalho regular de colaboração entre atores públicos)

Existem ações que se impulsionam por duas ou mais organizações dedicadas ao turismo de distintos níveis territoriais (Federal, Estadual, Municipal).

Você ou a organização que representa são responsáveis pela coordenação de alguma ação ou programa? Quais?

(existência de informações sobre a conformação do Conselho Municipal de Turismo/ Associação)

Qual foi o processo que se deu para a conformação da organização que participa/representa?

Você sabe se houve algum estudo sobre as relações sociais pré-existentes à formação do da organização que participa/representa? Quem o desenvolveu e como desenvolveu?

(Existe uma rede de atores)

Existe algum acordo de colaboração estável entre a organização que representa com alguma outra?

Quais ações? Quais organizações?

2.4. CONFIANÇA (Existência ou não de confiança entre os atores)

Até que grau os atores compartilham uma visão comum?

Existe algum documento de criação da organização que participa/representa?

O documento é claro quanto aos objetivos da criação da organização?

Até que grau compartilham das normas comuns ou princípios de funcionamento comuns?

Existem convênios ou documentos que regulam a forma de trabalho conjunto?

Os documentos regulatórios são efetivos na regulação/orientação do trabalho conjunto da rede?

Você teria alguma sugestão relacionada à melhoria do trabalho conjunto dos atores da rede?

Existem relações de confiança entre os atores?

Você diria que todos os atores sociais com os quais tem relação são confiáveis?

2.5. LEGITIMIDADE (Existência ou não de legitimidade na participação dos atores)

Você considera que é legítimo a sua participação nas tomadas de decisões relativas ao turismo? Você considera que algum ator não tem a legitimidade para participar na tomada de decisão referente ao turismo? Qual?

Quais atores, na sua percepção, mais influenciam as decisões relativas ao turismo no destino?

C. REDES DE ATORES

Existência da rede Institucionalidade Você ou a organização que representa trabalha de maneira coordenada com outras pessoas/organizações para impulsionarem ações ou programas para o desenvolvimento do turismo?

Representatividade Há atores que tenham relação direta com o desenvolvimento do turismo no destino que não estão incluídos na rede? Quais são?
Considera que esses atores compartilham objetivos traçados pela organização

	que participa/representa?
Diversidade	Tem conhecimento de atores sociais organizados que se declaram contra o desenvolvimento do turismo? Existem mecanismos para que outros participantes tenham acesso à rede?
Recursos	Qual o montante anual e a proveniência dos recursos disponibilizados para organização?

D. ESTRUTURA DE GOVERNANÇA

	Há alguma rede de atores que visa o desenvolvimento do turismo no município que é institucionalizada?
Estrutura	As decisões relativas as ações para o desenvolvimento do turismo são tomadas por meio de consenso entre os atores sociais participantes da rede? A rede é coordenada por algum organismo/ator específico?
Coesão	Quais atores da rede são mais ativos em relação a propor ações/projetos para o desenvolvimento do turismo no município? Na sua percepção, quais são os atores mais importantes para o desenvolvimento do turismo no município?
Objetivos	Os objetivos da rede estão definidos claramente? Os objetivos estabelecidos estão sendo cumpridos? Quais os atores que participaram no estabelecimento dos objetivos?
Resolução de Conflitos	Há critérios estabelecidos para a resolução de conflitos? Caso exista conflito em relação a determinado assunto, como os atores solucionam os conflitos?
Controle	Existem mecanismos que facilitem a rotação na gestão da rede? A rede utiliza algum mecanismo de controle social?
Forma de Trabalho	Qual o meio de comunicação que você mais utiliza para se comunicar com os membros da organização que representa? As agendas de trabalho são construídas com a colaboração das partes interessadas? Há algum meio institucionalizado para comunicar as atividades da rede para a sociedade?
Modo da Participação	Qual a forma mais comum de colaboração?

D. VITALIDADE DA REDE

	Os atores da rede estão envolvidos em projetos específicos que visam à melhoria dos seus segmentos?
Prioridades	Os atores da rede estão envolvidos em projetos/ações que visam à melhoria do setor turístico de maneira geral? Você está envolvido em projetos/ações que visam a melhoria do desenvolvimento turístico no município juntamente com outro ator da rede?
Estabilidade	Há mecanismos de substituição de indivíduos na organização que participa Na sua percepção, existe algum indivíduo cuja saída dificultaria os trabalhos da rede? Há variação entre os atores que se ausentam ou são sempre os mesmo?

E. RESULTADOS DA REDE

Ações Realizadas	Em termos gerais, como considera o trabalho desenvolvido pela rede em relação ao desenvolvimento do turismo no município? Quais ações foram realizadas concretamente e quais atores participaram da ação?
-------------------------	--

ANEXO IV

LISTA DE ATORES ENTREVISTADOS

1. Alvaro Bacelar Representante do Paraty Convention & Visitors Bureau e Hoteleiro
2. Amaury Barbosa Comitê Pro Unesco
3. Armando Parvat Representante da Associação Comercial e Empresarial de Armação dos Búzios; Proprietário de Restaurante
4. Bernadete Passos Responsavel pelas Relações Institucionais da Casa Azul
5. Cristiano Marques Secretario Executivo do Búzios Convention & Visitors Bureau; Ex Secretario de Turismo de Armação dos Búzios
6. Denise Morand Ativa Búzios
7. *Eduardo Godoy* Aires de Souza Chefe da APA Cairuçu – ICMBio
8. Fernanda Ravanholi Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente
9. Gabriel de Aluizio Viva Búzios
10. Gabriel Ramos Secretario Adjunto de Turismo de Paraty
11. Gastão Vieira Deputado Federal – Ex ministro de Estado de Turismo
12. Isaac Tilinger Proprietario de Agência de Viagens
Ex Secretario de Turismo
13. Isaías de Oliveira Associação dos Moradores de Trindade
14. Jorge Alejandro Associação de Artesãos de Paraty Arpa
15. Ítalo Mendes Assessor do Gabinete do Ministro de Estado de Turismo
16. Jaqueline dos Santos de Souza Associação dos Guias de Turismo de Armação dos Búzios
Quilombo a Rasa
17. João Fernandes de Oliveira Instituto Estadual do Ambiente, escritório de Paraty
18. Jose Márcio dos Santos Secretario Municipal de Turismo de Armação dos Búzios
19. Laíse Costa Agente de Turismo
20. Leila Passini Associação Polo Gastronômico
21. Leopoldo Volk Secretaria Municipal de Turismo de Armação dos Búzios
22. Lia Capovila Agenda 21
23. Luís Carlos Gomes da Silva Iniciativa Popular
24. Luis Perequê Silo Cultural
25. Marcos SETUR Chefe de gabinete do Secretario Estadual de Turismo
26. Mario Beni Conselheiro Nacional de Turismo
27. Monica Casarim Associação dos Moradores do Bairro da Ferradura

- | | |
|------------------------------------|--|
| 28. <i>Paula Paoliello Cardoso</i> | Instituto do patrimônio Histórico e Artístico Nacional
Escritório de Paraty |
| 29. Roberta Dias de Oliveira | Fórum Estadual de Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo |
| 30. Ronaldo dos Santos | Secretário Municipal de Turismo |
| 31. Ronara Nando | Restaurante Caminho do Ouro |
| 32. Sibeles Wizenier | Guia de Turismo em Paraty |
| 33. Telma Gomes | Associação dos Guias de Turismo de Armação dos Búzios |
| 34. Thomas Weber | Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares
Associação de Hotéis |
| 35. Ubiracy dos Santos Trindade | Associação dos Pescadores de Mangueiros |
| 36. Vagner Martins da Cruz | Conselho Municipal das Associações de Moradores de Paraty |
| 37. Valeria Lima | Delegada de Planejamento da SETUR/Turismo |
| 38. Wagner Nascimento | Companhia da Independência |
| 39. Wladimir Santander | Secretário Municipal de Turismo |

ANEXO V

Instrumentos legais nacionais

Diploma Legal	Assunto
Decreto-Lei nº 2.440, de 23 de Julho de 1940	Regula as atividades das empresas e agências de viagens e turismo.
Decreto-Lei nº 9.215 de 30 de Abril de 1946	Proíbe a prática ou exploração de jogos de azar em todo o território nacional
Decreto-Lei nº 9.863 de 13 de Setembro de 1946	Dispõe sobre as operações de câmbio ligadas às atividades de viagens e turismo, e dá outras providências.
Decreto nº 51.130, de 3 de Agosto de 1961	Institui a Divisão Turística do Território Nacional e dá outras providências.
Lei nº 4.473 de 12 de novembro de 1964.	Dispõe sobre atribuições das autoridades para fiscalizar a entrada de estrangeiros no território nacional, e dá outras providências.
Decreto nº 62.204, de 1º de Fevereiro de 1968.	Regulamenta o disposto nas leis nºs 4.669 de 1965, que dispõe sobre promoção comercial, e 5.025, de 1966, que dispõe sobre a criação do Conselho Nacional do Comércio Exterior (CONCEX) e dá outras providências.
Decreto-Lei nº 941, de 13 de Outubro de 1969.	Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e dá outras providências.
Decreto nº 71.791, de 31 de Janeiro de 1973.	Dispõe sobre zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo e dá outras providências.
Lei nº 6.505, de 13 de Dezembro de 1977.	Dispõe sobre as atividades e serviços turísticos; estabelece condições para o seu funcionamento e fiscalização; altera a redação do artigo 18, do Decreto-lei nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975; e dá outras providências.
Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977.	Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá outras providências.
Decreto nº 89.707, de 25 de Maio de 1984.	Dispõe sobre as empresas prestadoras de serviços para a organização de congressos, convenções, seminários e eventos congêneres, e dá outras providências.
Decreto nº 84.910, de 15 de julho de 1980.	Regulamenta dispositivos da Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, referentes aos Meios de Hospedagem de Turismo, Restaurantes de Turismo e Acampamentos Turísticos ("Campings").
Decreto nº 84.934, de 21 de Julho de 1980 .	Dispõe sobre as atividades e serviços das Agências de Turismo, regulamenta o seu registro e funcionamento e dá outras providências
Decreto nº 86.176, de 6 de Julho de 1981.	Regulamenta a Lei Nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977, que dispõe sobre a criação de áreas especiais e de locais de interesse turístico, e dá outras providências.
Decreto nº 87.348, de 29 de Junho de 1982.	Regulamenta a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, e estabelece as condições em que serão prestados os serviços de transporte turístico de superfície e dá outras providências.
Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de Novembro de 1986.	Dispõe sobre o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos e dá outras providências
Lei nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990.	Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.
Decreto nº 448, de 14 de Fevereiro de 1992.	Regulamenta dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências.
Decreto nº 2.181, de 20 de Março de 1997.	Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto Nº 861, de 9 julho de 1993, e dá outras providências
Decreto nº 5.406 de 30 de Março de 2005.	Regulamenta o cadastro obrigatório para fins de fiscalização das sociedades empresárias, das sociedades simples e dos empresários individuais que prestam serviços turísticos remunerados, e dá outras providências.

Deliberações Normativas

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
001 Revogada pela 17/77	02/04/1976	Adota a Estrutura para a EMBRATUR
002 Revogada pela 038/78	02/04/1976	Fixa procedimentos para que as Agências de Viagens que desejam organizar excursões, utilizando-se do Sistema Vôo de Turismo Doméstico - VTD, apresentarem previamente pedido de autorização à EMBRATUR.
003 Revogada pela 005/76	28/05/1976	Estabelece o prazo de adaptação, referido na Deliberação n.º995/76, para que as Agências de Viagens e Transportadoras Turísticas, registradas na EMBRATUR, anteriormente à vigência do Decreto 73.845, de 14/03/1994, se adaptem às condições de registro e as normas referentes ao exercício de suas atividades.
004 Revogada	20/07/1976	Autoriza os Delegados da EMBRATUR e o Coordenador de Marketing, para apreciarem e aprovarem os pedidos de autorização das excursões VTD, a delegarem essa competência a seus substitutos legais.
005	13/08/1976	Prorroga até 31 de dezembro de 1976, o prazo referido na Deliberação Normativa 003/76 para que as Agências de Viagens e Transportadoras Turísticas, registradas anteriormente à vigência do Decreto 73.845, de 14/03/1974, se adaptem às condições previstas.
006 Revogada pela 22/77	30/08/1976	Autoriza o enquadramento automático dos funcionários na nova tabela de cargos aprovada pelo Conselho Nacional de Política Salarial.
007	20/10/1976	Extingue o “Sistema de Controle da Execução Física e Financeira das atividades da EMBRATUR”, criado pela Deliberação n.º 983, de 29/05/74 e cria o “ Sistema de acompanhamento da Execução Orçamentária e Programação Financeira da EMBRATUR.
008	20/10/1976	Dispõe sobre a concessão de estágios, pela EMBRATUR, sem prejuízo daqueles ora em vigor.
009	20/10/1976	Transmite, através do Informativo – EMBRATUR, até quarta-feira de cada semana, informações sobre as atividades mais importantes desenvolvidas.
010 Revogada pela 291/91	20/10/1976	Estabelece bases para a cobrança de comissões pela prestação dos serviços de análise e fiscalização dos projetos/empreendimentos, objeto de financiamento com recursos do Fundo Geral de Turismo, ficando limitada aos valores e percentuais constantes do anexo à presente Deliberação.
011	09/11/1976	Determina que os valores constantes dos projetos apresentados à EMBRATUR, para aprovação do CNTur, serão convertidos em unidades equivalentes ao valor das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional- ORTNs, em vigor na data da apresentação do projeto.
012 Revogada pela 034/78	09/11/1976	Disciplina o processamento dos pedidos de dispensa do depósito obrigatório instituído pelo Decreto-Lei n.º 1.470, de 04/07/1976, regulamentado pelo Decreto n.º 77.745, formulados por dirigentes de empresas turísticas registradas na EMBRATUR, e que lhe forem encaminhados para exame e parecer
013	09/11/1976	Mediante delegação de competência a ser formalizada através de Portaria do Presidente, poderá o Superintendente de Administração praticar atos no âmbito da Empresa, tais como: autorizar a realização de despesas, pagamentos de salários, representar a EMBRATUR, homologar prestação de contas.
014	16/12/1976	Adotar, no tocante à autorização de viagens em objeto de serviço da EMBRATUR e à concessão de diárias correspondentes, critérios das viagens para fora do território nacional e das viagens em território nacional.
015 Revogada pela 280/90	16/12/1976	Estabelece a obrigatoriedade da previsão de garagem ou área de estacionamento para veículos em projetos de Hotéis de Turismo, inclusive motéis;

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
016	06/01/1977	Dispõe sobre o registro de novas Agências de Viagens e Transportadoras Turísticas e a adaptação das já registradas, às normas previstas no Decreto n.º 73.845, de 14/03/74, e aos atos dele decorrentes.
017	04/02/1977	Adota a nova estrutura da Embratur; Revoga a Deliberação Normativa 001, de 02/04/1976.
018	04/02/1977	Institui o programa de Turismo Doméstico Rodoviário – TDR, compreendendo a organização, promoção e execução de excursões rodoviárias.
019	04/02/1977	Dispõe sobre as contratações de pessoal para o serviço da EMBRATUR que obedecerão ao que determina o artigo 1º e seu inciso III do Decreto n.º 78.120, de 26/07/76.
020	11/03/1977	Determina prazos não superiores a 60 dias para o cumprimento das exigências por parte das empresas beneficiárias, tendo em vista a apreciação dos projetos relativos à concessão de incentivos fiscais e financeiros.
021	15/04/1977	Dispõe sobre o prazo de adaptação das Agências de Viagens e Transportadoras Turísticas ao Decreto n.º 73.845/74 e sua regulamentação; Revoga a Deliberação Normativa n.º 05, de 13/08/1976.
022	19/05/1977	Dispõe sobre o pedido de registro, na EMBRATUR, de empresas dedicadas à indústria do turismo, para fins de acesso aos recursos financeiros administrados pela EMBRATUR, ou de concessão dos benefícios de que trata a legislação pertinentes em vigor, inclusive aplicáveis aos motéis situados fora da Capital Federal e regiões metropolitanas; Revoga a Deliberação Normativa n.º 06, de 10/10/1967.
023	19/05/1977	Dispõe sobre as operações de refinanciamento ou substituição de credores com recursos financeiros do FUNGETUR; Revogado o inciso I do artigo 2º pela Deliberação Normativa 54/80.
024	10/06/1977	Dispõe sobre a requisição, compra e utilização de passagens aérea.
025	15/06/1977	Dispõe sobre o horário de expediente dos órgãos da EMBRATUR situados na área metropolitana da cidade do Rio de Janeiro passa a ser, a partir da data da vigência da presente Deliberação, das 8 às 17 horas, das segundas às sextas-feiras, sempre com uma hora de intervalo para almoço.
026 Revogada	12/08/1977	Resolve que as solicitações de concessão ou revalidação de passaporte diplomáticos ou de serviços devem ser encaminhadas à Divisão de Segurança e Informações do Ministério da Indústria e do Comércio através da Assessoria de Segurança e Informações da Empresa (ASI/EMBRATUR), com a antecedência de cinquenta dias com relação ao fato gerador da solicitação.
027 Revogada pela 101/82	23/12/1977	A Diretoria de Investimentos suspenderá, a partir desta data e até nova deliberação da Diretoria, a análise de quaisquer projetos novos que envolvam compromisso de desembolso do Fiset – Turismo.
028 Revogada pela 035/78	23/12/1977	Determina parâmetros das parcelas componentes do valor de cada operação de financiamento com recursos do Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR, especialmente no que se refere às empresas de pequeno e médio porte.
029	01/02/1978	Faculta ao Senhor Presidente delegar competência para que possam autorizar a realização de despesas: os Diretores da EMBRATUR; o Superintendente de Administração; o Coordenador de Marketing e outros servidores quando for o caso.
030 Revogada pela 186/86	01/02/1978	Compete exclusivamente aos Diretores, ao chefe de Gabinete da Presidência ao Superintendente de Administração e aos Delegados Regionais, em suas respectivas áreas autorizar a realização de trabalho extraordinário pelos servidores da Empresa.
031	01/02/1978	Resolve que nos impedimentos e ausências de titular de cargo de confiança da EMBRATUR, a substituição dependerá sempre de ato formal do Presidente, ou de quem dele receber delegação para tal fim.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
032 Revogada pela 213/87	01/02/1978	Dispõe sobre a concessão de estágios pela EMBRATUR, sem prejuízo daqueles ora em vigor. 031 01/02/1978 Resolve que nos impedimentos e ausências de titular de cargo de confiança da EMBRATUR, a substituição dependerá sempre de ato formal do Presidente, ou de quem dele receber delegação para tal fim.
033	01/03/1978	Resolve aprovar o projeto de “Regulamento Geral para a Classificação dos Meios de Hospedagem Brasileiros, adota-lo como ‘Proposta da EMBRATUR; e encaminha-los à apreciação pelo Conselho Nacional de Turismo – CNTur, nos termos do art. 18, do Decreto – Lei n.º 1.439, de 30/12/1975.
034	29/03/1978	Disciplina o processamento na EMBRATUR, dos pedidos de dispensa do depósito obrigatório instituído pelo Decreto-Lei n.º 1.470, de 04/07/1976, regulamentado pelo Decreto n.º 77.745, da mesma data, formulados por dirigentes de empresas turísticas registradas na EMBRATUR, ou por dirigentes de Sindicatos, Federação ou Associações de empresas turísticas. Revoga a Deliberação Normativa. n.º 012, de 09/11/1976.
035 Revogados o disposto no artigo 4º e 5º pela 86/81 e alterado o artigo 8º pela 86/81	14/09/1978	Determina parâmetros das parcelas componentes do valor de cada operação de financiamento com recursos do Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR, especialmente no que se refere às empresas de pequeno e médio porte. Revoga a Deliberação Normativa n.º 028, de 23/12/1977.
036	06/10/1978	Considera a necessidade de fixar as normas relativas à aplicação dos incentivos fiscais estabelecidos pelo Decreto-Lei 1.587, de 20/12/1977; Resolve: I - Dos Incentivos Fiscais à Venda de Serviços a Residentes no Exterior; II – Dos Serviços Incentivados e das Pessoas Jurídicas Favorecidas; III- Do Registro Especial; IV- Dos Documentos Fiscais; V – Dos Livros Fiscais; VI- Da Utilização do Crédito Fiscal; VII- Das indenizações à EMBRATUR; VIII – Das Disposições Finais.
037 Revogada pela 280/90	14/11/1978	Disciplina e caracteriza o Programa VTD - VÔOS Dispõe sobre prazo para realização de obras complementares ou adaptações em estabelecimentos de hospedagem para fins de classificação, tendo em vista a necessidade de se regulamentar o artigo 71 do “Regulamento Geral para Classificação dos Meios de Hospedagem”.
038 Revogada pela 84/81	22/12/1978	DE TURISMO DOMÉSTICO – VTD; Revoga a Deliberação Normativa 02/1976.
039 Revogada pela 47/79	25/01/1979	Fixa normas para os processos de análise dos projetos de construção e ampliação de estabelecimentos de hospedagem, em todo o território nacional, que visem à obtenção dos incentivos e estímulos fiscais, econômicos ou financeiros.
039-A	25/01/79	Determina que a verificação da manutenção dos padrões de classificação nos meios de hospedagem será procedida pela EMBRATUR, 2 vezes por ano.
040	01/03/1979	Propor ao CNTur, a retificação do Quadro de Pessoal da EMBRATUR, aprovado pela revolução n.º 833/76, do CNTur.
041	01/03/1979	Aprova, com base no Relatório apresentado, o Enquadramento e o Regulamento de Pessoal da EMBRATUR, em anexo. O enquadramento terá vigência a partir de 1º de março de 1979.
042 Revogada pela 280/90	13/13/1979	Determina normas para os meios de hospedagem classificados pela EMBRATUR, sobre fixação, utilização e conservação da placa de identificação referida no artigo 59 do Regulamento Geral para Classificação dos Meios de Hospedagem Brasileiros.
043	23/03/1979	Faculta ao Presidente delegar competência para que possam autorizar a realização de despesas: os Diretores da EMBRATUR: o Chefe de Gabinete; e outros servidores, quando for o caso.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
044 Alterada pela 56/80	23/03/1979	Altera a proposta ao Conselho Nacional do Turismo – CNTur, constante da Deliberação Normativa n.º 040, de 01/03/1979, no que se refere à Parte III – Quadro de Funções de Confiança do Quadro Geral de Pessoal da EMBRATUR.
045 Revogada pela 52/80	23/03/1979	Altera a estrutura administrativa da EMBRATUR;
046	23/03/1979	É criada a Comissão de Assessoramento à Empresa
047 Revogada pela 070/80	16/04/1979	Fixa normas para os processos de análise dos projetos de construção e ampliação de estabelecimentos de hospedagem, em todo o território nacional, que visem à obtenção dos incentivos e estímulos fiscais, econômicos ou financeiros; Revoga a Deliberação Normativa n.º 039, de 25/01/1979.
048	27/06/1979	Para fins do disposto no artigo n.º 19, do “Regulamento Geral para a Classificação dos Meios de Hospedagem Brasileiros”, compreendesse como unidades habitacionais – tipo aquelas existentes em número correspondente a , no mínimo, 51% da qualidade total de Unidades Habitacionais do estabelecimento, possuindo as mesmas características básicas determinadas naquele Regulamento, observadas, ainda, as disposições de seu artigo 8º.
049 Revogada pela 65/80	27/06/1979	Dispõe sobre a cobrança dos preços de serviços de análise e fiscalização de projetos de empreendimentos turísticos; Revoga as Deliberações 780/73 e 1.113/75.
050	07/11/1979	Determina percentuais para parcelas componentes do valor de cada operação de financiamento com recursos do Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR para implantação de Terminais Turísticos nos Estados e Municípios.
051	16/01/1980	Altera o Quadro de Funções de Confiança, do Quadro Geral de pessoal da EMBRATUR, constante da Deliberação n.º 044, de 23/03/1979.
052 Alterada pela 55/80	16/01/1980	Alterada a estrutura administrativa da Empresa
053	23/01/1980	Limita os preços de diárias ou semanas das unidades habitacionais dos meios de hospedagem classificados pela EMBRATUR nas categorias 1 a 4 estrelas, excetuando-se as Unidades Habitacionais – Tipo.
054	30/01/1980	Determina os limites das parcelas componentes do valor de cada operação de refinanciamento ou substituição de credores; Revoga o inciso I do artigo 2º da Deliberação Normativa n.º 023, de 19/05/1977.
055	13/02/1980	Altera a estrutura administrativa da EMBRATUR.
056	13/02/1980	Alterar o Quadro de Funções de Confiança, do Quadro Geral de Pessoal da EMBRATUR, constante da Deliberação Normativa n.º 044, de 23/03/1979, alterado pela Deliberação Normativa n.º 051, de 16/01/1980.
057 Revogadas as alíneas “h” e “i” do § 2º pela 65/80	12/03/1980	Disciplina que a concessão de auxílio financeiro pelo EMBRATUR a terceiros será feita mediante a celebração de convênio, contrato ou qualquer instrumento de acordo expresso.
058 Alterado o artigo 6º pela 59/80	12/03/1980	Limitar preços de diárias ou semanas das unidades habitacionais dos meios de hospedagem classificados pela EMBRATUR, nas regiões, Norte, Nordeste, Sudeste, Sul, Centro-Oeste e Áreas Especiais, nas categorias 1 a 4 estrelas, excetuando-se as Unidades Habitacionais - Tipo.
059	27/05/1980	Altera o artigo 6º da Deliberação Normativa n.º 058, de 12/03/1980, considerando a necessidade de atualização do preço da Ficha Nacional de Registro de Hóspedes – FNRH, em razão do reajustados preços das diárias dos Meios de Hospedagem classificados, fixado pela Resolução do CIP n.º 144, de 14/05/1980.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
060	11/06/1980	Determina que a EMBRATUR estabelecerá os preços dos serviços que prestar aos meios de hospedagem, em decorrência do Regulamento Geral para Classificação dos Meios de Hospedagem.
061 Revogada pela 280/90	23/07/1980	Define os objetivos do controle de qualidade do Produto Turístico Brasileiro estabelecendo procedimentos para seu exercício.
062 Revogada pela 114/83	23/07/1980	Dispõe sobre verificação da manutenção dos padrões de classificação dos meios de hospedagem brasileiros, doravante designada simplesmente vistoria, de acordo com o previsto no inciso II, do artigo 3º da Deliberação Normativa n.º 61/80.
063 Revogada pela 280/90	06/08/1980	Dispõe sobre comprovação de registro das Agências de Turismo registradas na EMBRATUR, anteriormente à vigência do Decreto n.º 84.934, de 21/07/1980.
064	06/08/1980	Estabelece critérios para os pedidos de registro de Agências de Turismo apresentados à Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR, ou a seus Órgãos Delegados.
065	10/09/1980	Revoga o disposto na Deliberação n.º 49, de 17/07/1968, bem como nas alíneas “ h ” e “ i ” do parágrafo primeiro, do artigo 2º da Deliberação Normativa n.º 57, de 28/08/1968.
066 Revogada pela 280/90	17/09/1980	Estabelece procedimentos próprios para recolhimento das multas aplicadas pela Empresa Brasileira de Turismo e que constituirão receita do Tesouro Nacional.
067	14/10/1980	Resolve, até que seja adotado novo modelo da Ficha Nacional de Registro de Hóspedes (FNRH), os campos de n.ºs 15 a 22 do atual modelo, deverão ser utilizados, mediante aposição de carimbo ou feitura de tarja manual, de modo a indicar claramente aos usuários desnecessidade de seu preenchimento.
068 Revogada pela 280/90	14/10/1980	Dispõe sobre a obrigatoriedade do preenchimento do formulário Relatório de Hóspedes’, por todos os servidores da EMBRATUR, quando da utilização de meios de hospedagem, em seus deslocamentos a serviços no território nacional.
069 Revogada pela 91/81	14/10/1980	Disciplina, para os fins previstos nos artigos 5º a 13º, do Decreto n.º 84.934, de 21/07/1980, o processo para registro, na Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR, de Agências de Turismo, nas categorias de Agências de Viagens de Turismo, e de Agências de Viagens, e suas respectivas filiais.
070	12/11/1980	Determina normas para a apresentação à EMBRATUR dos projetos de construção e ampliação de meios de hospedagem, em todo o território nacional, que visem à obtenção dos incentivos e estímulos fiscais, econômicos ou financeiros; Revoga a Deliberação Normativa n.º 047, de 16/04/1979).
071	12/11/1980	Dispõe sobre implantação de Terminais de Turismo e Lazer, por intermédio da Resolução n.º 1.271, de 20/11/79.
072	24/11/1980	Determina critérios para limitação de preços de diárias ou semanas das unidades habitacionais dos meios de hospedagem classificados pela EMBRATUR nas regiões, Norte, Nordeste, Sudeste, Sul, Centro – Oeste e Áreas Especiais, nas categorias 1 a 3 Estrelas.
073 Revogada pela 76/81	02/12/1980	Resolve que a partir de 08/12/1980 fica suspenso, por 60 dias, o recebimento na sede da EMBRATUR, em sua Delegacia Regional Sul e em seus órgãos delegados, das cartas consulta de viabilidade de mercado relativas ao processo de registro de novas agências de turismo (matrizes e filiais), a que se refere o item I, do artigo 3º, da Deliberação Normativa n.º 069, de 14/10/1980.
074 Revogada pela 97/82	23/12/1980	Estabelece as normas a serem observadas e os procedimentos a serem adotados nos casos de autorização para viagens, o fornecimento de passagens e concessão de diárias.
075	07/01/1981	Resolve que o anexo VI a que se referem os artigos 8º, inciso V, 11, inciso IV, e 15, inciso III, da Deliberação Normativa n.º 069, de 14/10/1980, passa a vigorar na forma do modelo anexo à presente Deliberação Normativa.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
076 Revogada pela 81/81	13/02/1981	Resolve, que a partir da data da entrada em vigor da presente Deliberação Normativa, fica suspenso, por 60 dias, o recebimento, na sede da EMBRATUR, em sua Delegacia Regional Sul e em seus órgãos delegados, das cartas – consulta de viabilidade de mercado relativas ao processo de registro de novas agências de turismo (matrizes e filiais), a que se refere o item I, do artigo 3º, da Deliberação Normativa n.º 069, de 14/10/1980.
077	13/02/1981	Altera o parágrafo segundo, do artigo 22, da Deliberação Normativa n.º 069, de 14/10/1980; - Adoção de medidas legais e regulamentares cabíveis em relação às empresas e filiais que não hajam comprovado o cumprimento do disposto no artigo 31, do Decreto 84.934, de 21/07/1980.
078 Revogada pela 114/83	25/02/1981	Modifica o artigo 10, da Deliberação Normativa n.º 062, de 23/07/1980; - Perda ou rebaixamento da classificação a ser aplicada exclusivamente pela EMBRATUR, aos meios de hospedagem que não cumprirem as exigências estabelecidas.
079	8/03/1981	Isenta do pagamento estabelecido no artigo 3º, da Deliberação Normativa n.º 020, de 11/03/1977, as empresas com projetos localizados nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM.
080	18/03/1981	Fixa procedimentos a serem observados na fiscalização da aplicação e do cumprimento da lei n.º 6.505, de 13/12/1977, e sua legislação complementar e correlata, e no controle de qualidade do produto turístico; Revoga a Deliberações Normativas n.º 996, de 18/09/1974
081 Revogada pela 83/81	15/04/1981	Resolve que a partir da data da entrada em vigor desta Deliberação fica suspenso, pelo prazo de 60 dias, o recebimento, na sede da Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR, em sua Delegação Regional Sul e em seus órgãos delegados, das cartas – consulta de viabilidade de mercado relativas ao processo de registro de novas agências de turismo.
082 Revogada pela 88/81	28/05/1981	Disciplina, para os fins previstos nos artigos 5º e 6º, do Decreto n.º 84.910, de 15/07/1980, e nos artigos 10, 11 e 12, da Revolução n.º 1.601, de 06/05/1981, do Conselho Nacional de Turismo – CNTur, o processo para registro na EMBRATUR, das pessoas jurídicas exploradoras ou administradoras de meios de hospedagem de turismo, e de suas respectivas filiais.
083	08/06/1981	Suspende, a partir de 15/06/1981, pelo prazo de 60 dias, o recebimento, na sede da Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR, em sua Delegacia Regional Sul e em seus órgãos delegados nas Unidades da Federação, das cartas-consulta de viabilidade de mercado relativas ao processo de registro de novas agências de turismo (matrizes e filiais), a que se refere o item I, do artigo 3º, da Deliberação Normativa n.º 069, de 14/10/1980.
084/81	23/06/81	Disciplina e caracteriza o Programa VTD - VÔOS DE TURISMO DOMÉSTICO – VTD; Revoga a Deliberação Normativa 038/79.
084 –A Revogada pela 97/82	08/07/81	Disciplina o fornecimento de passagens e valores das diárias para os servidores da EMBRATUR.
085 Revogada pela 117/83	14/07/1981	Dispõe sobre os preços de diárias e semanadas praticados pelos meios de hospedagem classificados pela EMBRATUR, em qualquer tipo e categoria previstos no Regulamento Geral para a Classificação dos Meios de Hospedagem Brasileiros, baixado pela Revolução n.º 1.118, de 23/10/1978.
086	15/07/1981	Dispõe sobre prioridades na análise de projetos apresentados para exame na EMBRATUR, nos quais a participação de recursos próprios, incentivos fiscais e financiamentos, ocorra na razão de 1/3 do investimento total para cada uma das fontes mencionadas e veta aos Agentes Financeiros conceder financiamentos do FUNGETUR à empresas que possuam débitos da mesma origem com outro agente; Revoga os dispostos nos artigos 4º e 5º da Deliberação Normativa 035/78, de 14/09/1978.
087	22/07/1981	Cria a Comissão Editorial, com o objetivo de analisar, avaliar e emitir parecer sobre os projetos e programas de publicação e divulgação de matéria de interesse da Empresa.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
088 Revogada pela 223/87	01/09/1981	Disciplina, para os fins previstos nos artigos 5º e 6º, do Decreto n.º 84.910, de 15/07/1980, e nos artigos 10, 11 e 12, da Resolução 1.601, de 06/05/1981 do CNTur, o processo de registro, na EMBRATUR, das pessoas jurídicas exploradoras ou administradoras de meios de hospedagem de turismo, e de suas respectivas filiais; Revoga a Deliberação Normativa n.º 082, de 28/05/1981.
089	15/09/1981	Adequa a composição do Quadro de Funções de Confiança às atuais necessidades técnicas e operacionais da EMBRATUR.
090 Revogada pela 225/87	21/10/1981	Aprova o Regulamento de Contratações da Empresa Brasileira de Turismo-EMBRATUR. Revoga a Deliberação Normativa n.º 787-A, de 18/04/1973.
091	09/12/1981	Disciplina, para os fins previstos nos artigos 5º a 13, do Decreto n.º 84.934, de 21/07/1980, o processo de registro, na Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR, de Agências de Turismo, nas categorias de Agências de Viagens e turismo e de Agências de Viagens, e de suas respectivas filiais; Revoga a Deliberação Normativa n.º 069, de 14/10/1980.
092	09/12/1981	Resolve que o limite previsto no Artigo 1º, da Deliberação Normativa n.º 023, de 19/05/1977, poderá ser alterado, em casos específicos, de acordo com as condições próprias da carteira de cada Agente Financeiro do FUNGETUR.
093	16/12/1981	Acrescenta os parágrafos 4º e 5º ao Artigo 7º da Deliberação Normativa 088, de 01/09/1981.
094 Revogada pela 106/82	05/01/1982	As empresas exploradoras ou administradoras de meios de hospedagem de turismo ficam obrigadas a encaminhar, até o dia 05 do mês seguinte ao de referência, aos órgãos delegados da Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR na unidade da Federação em que funcionarem seus estabelecimento o Boletim de Ocupação Hoteleira – BOH e Ficha Nacional de Registro de Hóspedes – FNRHs.
095 Revogada pela 99/82	10/02/1982	A Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR e seus órgãos delegados nas Unidades da Federação somente receberão, para análise e posterior decisão da Diretoria da EMBRATUR, cartas – consulta de viabilidade econômica de mercado apresentadas pelos interessados em instalar novas agências de turismo, quer matrizes, quer filiais.
096 Revogada pela 99/82	16/03/1982	Dispõe sobre o rateio “pro rata temporis” da reserva de correção monetária do capital realizado pelas empresas beneficiadas com recursos decorrentes dos Fundos Administrados pela EMBRATUR, aplicados sob a forma de participação societária.
096 - A	16/03/1982	Acrescenta ao Artigo 1º, da Deliberação Normativa 095, de 10/02/82, a seguinte alínea: “c) quando se tratar de mudança de categoria em que se ache registrada a matriz da empresa.
097 Revogada pela 173/85	24/03/1982	Regula a autorização para viagens, fornecimento de passagens e concessão de diária, no caso de deslocamento, para o exterior ou no âmbito do território brasileiro, do Presidente, Diretores e servidores da EMBRATUR, bem como profissionais por ela contratados para prestação de serviços sem vínculo empregatício; Revoga as Deliberações n.ºs 074, de 23/12/1980 e 084-A, de 08/07/1981. Acrescenta ao Artigo 1º, da Deliberação Normativa 095, de 10/02/82, a seguinte alínea: “c) quando se tratar de mudança de categoria em que se ache registrada a matriz da empresa.
098	31/03/1982	Acrescenta o parágrafo 4º ao Artigo 19, da Deliberação Normativa n.º 080, de 18/03/1981.
099 Revogada pela 163/85	06/05/1982	A Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR- e seus órgãos delegados nas Unidades da Federação somente receberão, para fins de análise e posterior decisão da Diretoria da EMBRATUR, cartas – consulta de viabilidade econômica de mercado apresentadas por interessados em instalar novas agências de turismo, quer matrizes, quer filiais; Revoga as Deliberações Normativas n.º 095, de 10/02/1982, e n.º 096-A, de 16/03/1982.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
099-A		Considera que houve obrigatoriedade dos Planos de Cargos e Salários das empresas governamentais serem submetidos ao Conselho Nacional de Política Salarial, para adequação de suas políticas salariais às normas baixadas por aquele Conselho.
100	27/05/1982	Considerando a conveniência de agilizar os procedimentos relativos a contratações a serem feitas pela EMBRATUR, altera a redação do parágrafo único do artigo 10, da Deliberação Normativa 90/81.
101	21/07/1982	Torna sem efeito a Deliberação Normativa n.º 27, de 23/12/1977.
102 Revogada pela 280/90	21/07/1982	Fixa o prazo para arquivamento das “Fichas Nacionais de Registro de Hóspedes” e sua destinação após o vencimento desse prazo.
103	13/10/1982	Altera o item 1.1.8 do anexo à Deliberação Normativa n.º 55 de 13/02/180, tendo em vista a adequação ocorrida na Coordenadoria de Comunicação Social da EMBRATUR.
104	08/12/1982	Institui a obrigatoriedade do registro de que tratam os artigos 4º e o artigo 8º, do Decreto n.º 87.348, de 29/06/1982, para as filiais das empresas que já explorem ou venham a explorar os serviços de transporte turístico de superfície.
105 Revogada pela 280/90	08/12/1982	Estabelece preços dos serviços prestados pela EMBRATUR, aos meios de hospedagem brasileiros, em decorrência do disposto no Regulamento Geral para a Classificação dos Meios de Hospedagem Brasileiros, baixados pela Resolução n.º 1.118, de 23/10/1978, do Conselho Nacional de Turismo – CNTur; Revoga a Deliberação Normativa n.º 060, de 11/06/1980.
106 Revogada pela 280/90	08/12/1982	Disciplina o encaminhamento à EMBRATUR do “Boletim de Ocupação Hoteleira e da Ficha Nacional de Registro de Hóspedes; Revoga a Deliberação Normativa n.º 094, de 05/01/1982.
107 Revogada pela 108/83	15/12/1982	Disciplina a utilização, em quaisquer peças de promoção ou divulgação de empresas ou entidade exploradora ou administradora de meios de hospedagem de turismo, ou de meio de hospedagem de turismo, das formas de identificação referentes, respectivamente, a seu registro e a sua classificação pela Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR.
108	08/02/1983	Disciplina a utilização, em quaisquer peças de promoção ou divulgação de empresa ou entidades exploradora ou administradora de meios de hospedagem de turismo, das formas de identificação referentes, respectivamente, a seu registro e a sua classificação pela Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR; Revoga a Deliberação Normativa n.º 107, de 15/12/1982.
109	22/03/1983	Altera a estrutura organizacional da Empresa, a qual passa a ser a constante do anexo à presente Deliberação Normativa.
110	22/03/1983	Considera, portanto, a conveniência de se adequar a composição do Quadro de Funções de Confiança da EMBRATUR, mediante a transformação da denominação de funções em outras de igual nível e valor.
111	22/03/1983	Simplifica os processos fixados pela Deliberação Normativa n.º 080, de 18/03/81 e de reduzir os gastos com a publicação de editais no Diário Oficial da União, sem prejuízo do direito de defesa dos interessados.
112 - A	27/04/1983	Autoriza ao CEBITUR, da Diretoria de Planejamento, a editar e distribuir a Legislação Brasileira de Turismo, sob a denominação TUR-LEX;
112	27/04/1983	Considera a necessidade de reduzir as despesas com diárias e viagens dos servidores da EMBRATUR, face à contenção orçamentária no presente exercício.
113	04/05/1983	Os pedidos dirigidos à Empresa Brasileira de turismo – EMBRATUR para fornecimento de listagens de empresas e empreendimentos, qualquer que seja sua procedência, serão encaminhados à Assessoria de Organização e Orçamento – AOO, que os atenderá na medida da conveniência dos serviços próprios da EMBRATUR.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
114 Revogada pela 387/98	05/07/1983	Dispõe sobre verificação da manutenção dos padrões de classificação dos meios de hospedagem brasileiros, doravante designada simplesmente vistoria, de acordo com o previsto no inciso II, do artigo 3º da Deliberação Normativa n.º 61/80; Revoga as Deliberações Normativas n.º 062, de 23/07/1980; a Deliberação Normativa n.º 078, de 25/02/1981.
115 Revogada pela 280/90	05/07/1983	Define tipos de programações de turismo social e regula a utilização de empresas e empreendimentos nestas programações.
116 Revogada pela 141/85	16/08/1983	Estabelece, para os fins do Decreto n.º 84.934, de 21/07/1980, e da Revolução Normativa CNTur n.º 04, de 28/01/1983, do Conselho Nacional de Turismo – CNTur, os requisitos para verificação da capacidade técnica dos guias de turismo; as condições e procedimentos para cadastramento nas agências de turismo, dos guias por elas utilizados.
117	31/08/1983	Regula a informação, pelas empresas ou entidades exploradoras ou administradoras de meios de hospedagem à EMBRATUR e os limites dos preços praticados em seus estabelecimentos, inclusive do café-da manhã quando não incluído nesses preços; Revoga a Deliberação Normativa n.º 85, de 14/07/1981.
118 Revogada pela 280/90	06/10/1983	Dispõe sobre comissões, adicionais e remunerações cobradas pelas Agências de Turismo.
119 Revogada pela 188/86	06/10/1983	Resolve que as agências de Turismo, por intermédio do Conselho Nacional da Associação Brasileira de Agência de Viagens – ABAV e da Coordenação dos Sindicatos de Empresas de Turismo – SINDETURS, deverão encaminhar à Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR, no prazo de 120 dias, contado da data de entrada em vigor desta Deliberação Normativa, os modelos de contrato de prestação de serviços turísticos a seus usuários.
120	11/01/1984	Altera a estrutura administrativa da Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR.
121 Revogada pela 163/85	11/01/1984	Disciplina o processo de registro na EMBRATUR, de matrizes e filiais de agências de turismo, nas categorias de agências de viagens e turismo e de agências de viagens, bem como a instalação e o funcionamento de seus pontos móveis; Revoga a Deliberação Normativa n.º 091, de 09/12/1981, e as demais disposições em contrário.
122 Revogada pela 136/84	31/01/1984	Estabelece, a forma de utilização em promoções ou divulgações de símbolos, números e expressões de identificação, de uso obrigatório, referentes ao registro das agências de turismo na EMBRATUR.
123 Revogada pela 387/98	10/04/1984	Dispõe sobre informação à EMBRATUR dos preços de hospedagens praticados pelos estabelecimentos, inclusive do café da manhã e correlação entre os limites dos preços para os diferentes tipos e espécies de unidades habitacionais, e dá outras providências.
124 Revogada pela 132/84	22/05/1984	Resolve que para o exercício social de 1984, o prazo a que se refere o parágrafo primeiro, do artigo 2º, da Deliberação Normativa n.º 123, de 10/04/1984, (Informação e prática de preços de hospedagens praticados em seus estabelecimentos, inclusive do café da manhã....), será de 240 dias após o respectivo encerramento de cada exercício social.
125	06/06/1984	Altera o Quadro de Funções de Confiança da EMBRATUR, baixado pela Deliberação Normativa n.º 110, de 22/03/1983.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
126 Revogada pela 163/85	27/06/1984	Estabelece preços dos serviços prestados pela – EMBRATUR, a que se referem o artigo 4º o item VIII, do artigo 6º, e o item VII, do artigo 7º, da Deliberação Normativa n.º 121, de 11/01/198: “análise de carta-consulta de viabilidade econômica de mercado para matriz e filial de agências de turismo e registro de matriz e filial de agências de turismo”; 125 06/06/1984 Altera o Quadro de Funções de Confiança da EMBRATUR, baixado pela Deliberação Normativa n.º 110, de 22/03/1983.
127 Revogada pela 280/90	09/07/1984	Disciplina as condições para a representação de empresas transportadoras, de empresas hoteleiras e de outras prestadoras de serviços turísticos.
128 Revogada pela 163/85	25/07/1984	Ref.: “A matriz da agência de turismo a ser constituída de acordo com o disposto no § 4º e suas alíneas, do artigo 2º, da Deliberação Normativa n.º 127, de 09/07/1984”.
129	08/08/1984	Altera o Quadro de Funções de Confiança da EMBRATUR, baixado pela Deliberação Normativa n.º 125, de 06/07/1984.
130	17/08/1984	Da nova redação ao artigo 9º da Deliberação Normativa n.º 097, de 24/03/1982, que trata do valor unitário das diárias dos servidores da EMBRATUR.
131	21/08/1984	Regula o relacionamento comercial entre as agências de turismo e seus usuários para operação de viagens e excursões que obedecerão ao disposto nos artigos 25 a 31, da Resolução Normativa n.º 04, de 28/01/1983, do Conselho Nacional de Turismo – CNTur, na Deliberação Normativa n.º 119, de 06/10/1983, e nesta Deliberação Normativa.
132 Revogada pela 151/85	28/08/1984	As demonstrações financeiras a que se refere o § 1º, do artigo 2º, da Deliberação Normativa n.º 123, de 10/04/1984, poderão ser substituídas, a critério da empresa ou entidade interessada, pelo respectivo balanço social, a ser encaminhado à EMBRATUR, no prazo de 150 dias; Revogadas as disposições em contrário, especialmente a Deliberação Normativa n.º 124, de 22/05/1984).
133 Revogada pela 165/85	03/09/1984	Cria a Delegacia Regional da EMBRATUR em Minas Gerais.
134	03/10/1984	Estabelece procedimentos para classificação dos veículos e embarcações para turismo e para registro das empresas que os explorem para realização de transporte turístico de superfície.
135 Revogada pela 163/85	03/10/1984	Altera o prazo a que se refere a alínea c, do parágrafo 4º, do artigo 2º, da Deliberação Normativa n.º 127, de 09/07/1984, passa a ser de 120 dias.
136	23/10/1984	Disciplina conteúdo e forma de inserção das informações que deverão constar dos anúncios na imprensa ou do material promocional e de peças de propaganda, divulgados pelas agências de turismo ou com a sua anuência.
137 Alterada pela 146/85	27/12/1984	Altera o Quadro de Funções de Confiança da EMBRATUR, baixado pela Deliberação Normativa n.º 129, de 08/08/1984; Revoga a Deliberação Normativa n.º 122, de 31/01/1984.
138	15/02/1985	Fixa em Cr\$ 100.000 (cem mil cruzeiros) o preço da renovação de assinatura do TUR – LEX contratada para o ano de 1985.
139 Revogada pela 280/90	22/02/1985	Isenta do pagamento do preço de serviços para registro de matriz ou filial e para emissão de novos certificados de registro, as empresas ou entidades que explorem ou administrem meios de hospedagem de turismo exclusivamente do tipo Hospedaria de Turismo.
140 Revogada pela 149/85	22/02/1985	Dispensa das obrigatoriedades de encaminhamento à EMBRATUR do Boletim de Ocupação Hoteleira – BOH, no prazo e forma previsto no artigo 1º, da Deliberação Normativa n.º 106, de 08/12/1982, as empresas exploradoras ou administradoras de meios de hospedagem de turismo.
141 Revogada pela 280/90	22/02/85	Estabelece requisitos e procedimentos para cadastramento, nos órgãos delegados da EMBRATUR, dos Guias de Turismo utilizados pelas agências de turismo nas excursões ou serviços receptivos que operam; Revoga a Deliberação Normativa n.º 116, de 16/08/83.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
142	27/02/85	Cria o Escritório Regional da EMBRATUR em Vitória.
143	05/03/85	Ref.: “Acréscimo ao Art. 2º, da Deliberação Normativa n.º 141, de 22/02/85”.
144	06/03/85	Adota Organograma para o funcionamento da Delegacia Regional da Embratur em Minas Gerais e fixar as atribuições dos setores que compõem a referida unidade.
145	08/03/85	Aprova o Manual de Normas de Controle de Material Permanente Incorporado ao Ativo Imobilizado, que regula a incorporação, a movimentação, a baixa e o controle de bens patrimoniais móveis já adquiridos ou que venham a ser adquiridos pela Empresa.
146 Alterada pela 156/85	08/03/85	Altera o Quadro de Funções de Confiança da EMBRATUR, baixado pela Deliberação Normativa n.º 137 de 27/12/84.
147	13/03/85	Regula a concessão de ajuda-transporte aos servidores encarregados das inspeções de qualidade previstas no artigo 4º da Deliberação Normativa n.º 061 de 23/07/80.
148	13/04/85	Disciplina o processo para classificação e registro na EMBRATUR, dos acampamentos turísticos e das pessoas jurídicas e suas filiais que o explorem ou administrem.
149 Revogada	08/04/85	Revoga a Deliberação Normativa n.º 140 de 22/02/85, que dispensa a obrigatoriedade de encaminhamento à EMBRATUR do Boletim de Ocupação Hoteleira.
150	08/04/85	O resultado da análise das cartas consulta de viabilidade econômica de mercado, apresentadas por interessados em instalar de novas agências de turismo, matrizes ou filiais, será objeto de aprovação do presidente da EMBRATUR.
151 Revogada pela 280/90	23/04/85	Torna compulsória a remessa anual à EMBRATUR, pelas empresas exploradoras ou administradoras de meios de hospedagem de turismo, de seus demonstrativos financeiros, na forma do Anexo II, da Deliberação Normativa n.º 123, de 10/04/84, e no prazo máximo de 150 dias contados a partir da data de encerramento de cada exercício social; Revoga a Deliberação Normativa n.º 132, de 28/08/1984.
152 Revogada pela 280/90	31/05/85	Disciplina procedimentos e formas de comprovação dos requisitos exigidos para registro e funcionamento de empresas prestadoras de serviços remunerados para a organização de congressos, convenções, seminários e eventos congêneres.
153	31/05/85	Prorroga por 90 dias , contados a partir da publicação desta Deliberação Normativa, o prazo para que a empresa ou entidade que explore ou administre acampamento turístico, requeira a classificação do empreendimento, junto à EMBRATUR e. modifica os preços de serviços constantes do Anexo II, da Deliberação Normativa 148, de 13/03/85.
154	31/05/85	Procede a unificação do planejamento e elaboração dos orçamentos da EMBRATUR – Orçamento Fiscal e os Orçamentos dos FUNGETUR e Fiset Turismo.
155	31/05/85	Aprova nova estrutura administrativa da EMBRATUR;
156 Alterada pela 157/85	31/05/85	Altera o Quadro de Funções de Confiança da EMBRATUR, baixado pela Deliberação Normativa n.º 146 de 08/03/85.
157	05/07/85	Altera o Quadro de Funções de Confiança da EMBRATUR , baixado pela Deliberação Normativa n.º 156 de 31/05/85.
158	09/08/85	Altera o Art. 4º da Deliberação Normativa n.º 030 de 01/02/78, que passa a ter a seguinte redação: “ A execução do trabalho extraordinário terá sempre caráter eventual e não poderá exceder, para cada um dos funcionários limites estabelecidos nesta Deliberação.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
159	09/08/85	Estabelece que, nos casos de parcelamento dos preços dos serviços de análise dos projetos turísticos, em mais de 3 vezes, estes devem ser corrigidos monetariamente, de acordo com a variação da ORTN's.
160	09/08/85	Fixa em 1 OTRN o preço do diapositivo de 35mm do acervo do Centro Brasileiro de Informação Turística.
161	09/08/85	Dispõe sobre o regulamento comercial entre as Agências de Turismo e seus usuários para operação de viagens e excursões turísticas.
162 Alterada pela 172/85	09/08/85	Altera o Quadro de Funções de Confiança da EMBRATUR, baixado pela Deliberação Normativa n.º 157, de 05/07/85; Dispõe sobre o regulamento comercial entre as Agências de Turismo e seus usuários para operação de viagens e excursões Turísticas.
163	20/08/85	Regula o processo e a forma de comprovação dos requisitos para registro de agências de turismo, na EMBRATUR; Revoga as Deliberações Normativas n.ºs; 099, de 06/05/1982; 121, de 11/01/1984; 126, de 27/06/1984; 128, de 25/07/1984, 135, de 03/10/1984; e o parágrafo 4º, do artigo 2º, da Deliberação Normativa 127, de 09/07/1984.
164 Revogada pela 204/87	20/08/85	Prorroga, até 30/11/85, o prazo concedido pelo Artigo 11 da Deliberação Normativa n.º 152 de 31/05/85, para que as empresas prestadoras de serviço remunerados para organização de eventos, que se encontravam em funcionamento naquela data, requeiram seus registros na EMBRATUR.
165	19/09/85	Extintui na estrutura organizacional da Empresa, as Delegacias Regionais Sul (São Paulo), Centro Oeste (Brasília), Minas Gerais (Belo Horizonte), e o Escritório Regional do Espírito Santo.
166	19/09/85	Cria na Capital Federal – Brasília, uma unidade de Representação da EMBRATUR, de pequeno porte administrativo.
167	28/10/1985	Autoriza, em caráter excepcional, a cessão definitiva ao Ministério da Indústria e do Comércio, dos bens móveis de propriedades da EMBRATUR, que guarneciam a Delegacia Regional desta Empresa, em São Paulo, que estão relacionados no Processo EBT 3825/85.
168	28/10/1985	Estabelece que durante o exercício de 1986, pelo menos 75% do valor das aplicações do FUNGETUR deverão, nos termos do que dispõe a Revolução 365, de 07/04/1976, do Banco Central do Brasil, beneficiar as atividades turísticas destacadas nos incisos I, II e III do Artigo 14 do Decreto – Lei n.º 1.439, de 30/12/1975.
169	28/10/1985	Suspende, por tempo indeterminado, a aprovação de pedidos de saneamento financeiro com recursos do Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR, através de participação acionária no capital social de empresas turísticas.
170	28/10/1985	Fixa normas e critérios para a aplicação de incentivos fiscais ao turismo, em consonância com os princípios estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 1.376/74.
171 Revogada pela 179/86	28/10/1985	Aprova nova estrutura administrativa da EMBRATUR.
172 Revogada pela 177/86	28/10/1985	Altera o Quadro de Função de Confiança da EMBRATUR, baixado pela Deliberação Normativa n.º 162, de 09/08/1985.
173 Revogada pela 191/86	10/12/1985	Regula a autorização para viagens, fornecimento de passagens e concessão de diárias, no caso de deslocamento, para o exterior ou no âmbito do território brasileiro, do Presidente, Diretores e empregados da EMBRATUR, bem como de profissionais por ela contratados para prestação de serviços sem vínculo empregatício; Revoga a Deliberação Normativas n.º 097, de 24/03/1982.
174	26/12/1985	Prorroga, até 31/03/1986, o prazo concedido pelo artigo 11, da Deliberação Normativa n.º 152, de 31/05/1985, para que as empresas prestadoras de serviços remunerados para a organização de eventos, que se encontravam em funcionamento naquela data, requeiram seus registros na EMBRATUR.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
175	26/12/1985	Cria uma Comissão Organizadora, encarregada de preparar e assegurar a realização do evento “ I Conferência Nacional de Turismo”.
176	24/03/1986	As Coordenadorias de Marketing e de Assuntos Internacionais e Inter - Regionais passam a integrar a Estrutura da Presidência da Empresa.
177 Revogada pela 180/86	24/03/1986	Altera o quadro de Funções de Confiança da EMBRATUR, baixado pela Deliberação Normativa n.º 172.
178	29/04/1986	Autoriza a participação da EMBRATUR na Fundação Rio Congressos e Eventos, cujo objetivo principal é a captação de eventos nacionais e internacionais para a Cidade do Rio de Janeiro.
179 Revogada pela 181/86	29/04/1986	Aprova nova estrutura administrativa da EMBRATUR; Revoga a Deliberação Normativa 171, de 28/10/1985.
180 Revogada pela 182/86	29/04/1986	Altera o Quadro de Funções de Confiança da EMBRATUR, baixado pela Deliberação Normativa n.º 177.
181	30/05/1986	Aprova nova estrutura administrativa da Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR.
182 Revogada pela 190/86	30/05/1986	Altera o Quadro de Funções de Confiança da EMBRATUR, baixado pela Deliberação Normativa n.º 180, de 29/04/1986.
183 Revogada pela 231/87	30/05/1986	Dispõe sobre o pagamento pela prestação dos serviços de análise e fiscalização as empresas que apresentarem à EMBRATUR Consultas de Viabilidade referentes a empreendimentos turísticos situados nas áreas de atuação da SUDENE e SUDAM, também para aquelas empresas que solicitarem recursos do Fiset Turismo e/ou FUNGETUR.
184	06/08/1986	Determina que os projetos públicos só terão acesso aos Fundos administrados pela EMBRATUR, mediante implantação em área ou próprio público de Albergues da Juventude e Clubes da Terceira Idade, nos locais onde os empreendimentos turísticos serão Executados.
185	06/08/1986	Dispõe que a emissão, pelos Agentes Financeiros, dos Certificados de Obra Concluída para os projetos de empreendimento turísticos financiados com recursos do Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR, deverá ser precedida de vistoria da qual participe obrigatoriamente um técnico designado pela EMBRATUR.
186	26/08/1986	Atualiza os critérios de Controle do Registro de Frequência dos Funcionários da EMBRATUR. Revoga as Deliberações Normativas n.ºs 030, de 01/02/1978, Portarias Presidenciais n.º 128, de 21/07/1979, 219, de 21/11/1979, 151 de 16/07/1979, 081 de 19/12/1982, 109 de 19/03/1986 133 de 15/04/1986 e 290, de 05/07/1985.
187	26/08/1986	Altera o que determina a Deliberação Normativa n.º 090, de 21/10/81, que aprovou o Regulamento de Contratações da EMBRATUR.
188	03/09/1986	Altera o artigo 1º da Deliberação Normativa 161, de 09/08/1985 que passa a vigorar com a seguinte redação: “ Artigo 1º - As relações comerciais entre os órgãos de turismo e seus usuários para operação de viagens excursões obedecerão ao disposto nos artigos 25 a 31 da Revolução Normativa n.º 04, de 28/01/1983, do Conselho Nacional de Turismo – CNTur, e nesta Deliberação Normativa. Revoga a Deliberação Normativa 119, de 06/10/1983.
189	16/09/1986	Revoga a Deliberação Normativa n.º 158, de 09/08/1985.
190	16/09/1986	Altera o Quadro de Funções de Confiança da EMBRATUR, baixado pela Deliberação Normativa n.º 182, de 30/05/1986. Revoga a Deliberação Normativa 182/86.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
191	08/10/1986	Institui a Norma sobre “Autorização de Viagens, Fornecimento de Passagens e Concessão de Diárias; Revoga a Deliberação Normativa n.º 173, de 10/12/1985.
192	08/10/1986	Regula os preços de serviços a serem cobrados pela EMBRATUR para fornecimento de cada placa e plaqueta de classificação aos meios de hospedagem de turismo serão, respectivamente, de 3 OTNs e 0,15 OTNs.
193	23/10/1986	Determina que os pedidos de alteração das finalidades dos financiamentos com recursos do FUNGETUR aprovados, devem ser objeto de homologação por parte da EMBRATUR, inclusive aqueles dentro do limite de alçada dos Bancos operadores do Fundo.
194 Revogada pela 280/90	30/10/1986	Institui os modelos da “Ficha Nacional de Registro de Hóspedes em Grupo” – FNRH.G e da relação de hóspedes e dá outras providências.
195 Revogada pela 416	27/11/1986	Dispõe sobre o cadastramento e classificação na EMBRATUR, de empresas turísticas.
196	04/12/1986	Determina que os projetos de construção de empreendimento turístico, em todo o território nacional, que visem à obtenção dos incentivos e estímulos fiscais, econômicos ou financeiros, deverão ser apresentados à Embratur oferecendo facilidade de acesso para deficientes físicos, aplicadas as normas constantes na NBR 9050, de setembro de 1985, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.
197	04/12/1986	Determina que as empresas postulantes a obtenção estímulos fiscais e financeiros fixados na legislação turística deverão manter, pelo período de 5 (cinco) anos, o enquadramento do empreendimento realizado, a nível de projeto, em consonância com as Matrizes de Classificação dos Meios de Hospedagem;
198 Revogada pela 280/90	18/12/1986	Institui o “display” a ser utilizado pelos meios de hospedagem de turismo, com o objetivo de conscientizar os hóspedes da necessidade de preenchimento da Ficha Nacional de Registro de Hóspedes – FNRH.
199	05/01/1987	Determina a realização de pesquisas, estudos e levantamentos necessários à instituição de Local de Interesse Turístico, na Ilha de Itamaracá, no Estado de Pernambuco.
200	05/01/1987	Determina a realização de pesquisas, estudos e levantamentos necessários à instituição de local de Interesse Turístico, na Fazenda Agrícola da Mangabeira, localizada no Município de João Pessoa, no Estado da Paraíba;
201	05/01/1987	Determina a realização de pesquisas, estudos e levantamentos necessários à instituição de local de interesse Turístico, no Distrito Ecoturístico de Nova Jerusalém, no Município de Brejo da Madre de Deus, no Estado de Pernambuco.
202	05/01/1987	Determina a realização de pesquisas, estudos e levantamentos necessários à instituição de Local de Interesse Turístico, na Lagoa do Jequiá, no Município de São Miguel dos Campos, no Estado de Alagoas.
203	20/01/1987	Altera o item 4.4 do anexo à Deliberação Normativa n.º 181, de 30 de maio de 1986, que passa a ter a seguinte redação: “4.4 Centro Brasileiro de Informação Turística, 4.4.1 Setor de Apoio Administrativo, 4.4.2 Setor de Atendimento, 4.4.3 Divisão de Documentação, 4.4.4 Divisão do Patrimônio Turístico;”
204	20/01/1987	Acrescenta ao artigo 3º, da Deliberação Normativa n.º 152, de 31 de maio de 1985, parágrafo 4º, com a seguinte redação: “Parágrafo 4º: O disposto no parágrafo 1º, deste artigo, somente as aplicará às entidades que, por sua natureza jurídica, não estejam obrigadas a determinação de capital social”. Revoga a Deliberação Normativa n.º 164, de 20/08/1985.
205	17/02/1987	Aprova nova estrutura administrativa da EMBRATUR.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
206	17/02/1987	Altera o Quadro de Funções de Confiança da EMBRATUR, baixada pela Deliberação Normativa n.º 190, de 16 de setembro de 1986.
207 Revogada pela 233/87	25/03/1987	Estabelece os preços de serviços a serem cobrados pela EMBRATUR para fornecimento de cada placa e plaqueta de classificação aos meios de hospedagem de turismo que serão, respectivamente, de 3 ONTs e 1 ONT.
208	14/04/1987	Extintui a Coordenação de Organização, Planos e Métodos da Diretoria Adjunta de Administração e Finanças e a Assessoria Técnica da Presidência.
209	11/05/1987	Regulamenta o credenciamento de Albergues da Juventude, a cobrança do fornecimento de placas e plaquetas de identificação.
210 Revogada pela 214/87	11/05/1987	Aprova nova estrutura administrativa da EMBRATUR.
211	11/05/1987	Altera o Quadro de Funções de Confiança da EMBRATUR, baixada pela Deliberação Normativa n.º 206, de 17 de fevereiro de 1987;
212	06/07/1987	Autoriza o aumento do fator de multiplicação, para efeito de cálculo de diárias sobre o Maior Valor de Referência – MVR, constante do item 5.4, do anexo à Deliberação Normativa n.º 191, de 8 de outubro de 1986.
213	06/07/1987	Revoga a Deliberação Normativa n.º 032, de 01 de fevereiro de 1978 e a Portaria Presidencial n.º 196, de 12 de setembro de 1979.
214 Revogada pela 217/87	06/07/1987	Aprova nova estrutura administrativa da EMBRATUR; Revogar a D liberação Normativa n.º 210, de 11 de maio de 1987.
215	13/07/1987	Cria a “Comissão de Legislação Turística – COLTUR” , em caráter permanente, com o objetivo de realizar estudos e apresentar sugestões à reformulação da Legislação Turística.
216	13/07/1987	Implanta o programa Clube da Terceira Idade, em cada Unidade da Federação, com o objetivo de proporcionar meios para a prática do turismo de lazer, individualmente ou em grupo, a seus associados, mediante a obtenção de preços de serviços turísticos inferiores aos vigentes no mercado.
217	27/07/1987	Aprova nova estrutura administrativa da EMBRATUR; Revoga a Deliberação Normativa n.º 214, de 06 de julho de 1987.
218	27/07/1987	Nos impedimentos e ausências de titular de cargo ou função de confiança da EMBRATUR, poderá haver substituição do titular, dependendo sempre de ato formal do presidente, ou de quem dele receber delegação para tal fim.
219	27/07/1987	Fixa critérios e condições para a venda das ações integralizadas pela EMBRATUR no capital social das empresas do setor turístico, com recursos do FUNGETUR e do Orçamento Fiscal, quando negociada diretamente com os acionistas majoritários, poderá ser parcelada em até 6 (seis) anos.
220 Revogada pela 260/89	03/08/1987	Dispõe sobre normas de prioridade para a Diretoria de Investimentos analisar os pleitos de financiamento com recursos do FUNGETUR.
221	10/08/1987	Dispõe sobre o funcionamento e credenciamento dos “Albergues da Juventude”;
222 Revogada pela 255/89	10/08/1987	Criar, na Estrutura Administrativa da Embratur, o setor de Apoio Administrativo da Chefia de Gabinete da Presidência; Revogada a Deliberação Normativa n.º 217, de 27/07/1987.
223	10/08/1987	Normas para cadastramento na EMBRATUR de empresas ou entidades que explorem ou administrem Meios de Hospedagem de Turismo ou Acampamentos Turísticos – CAMPING, a solicitação de sua classificação deve ser por intermédio de seus Órgãos Delegados, no prazo de 90 dias após a classificação de seus empreendimentos; Revoga a Deliberação Normativa n.º 088, de 01/09/1981, constantes do anexo IV, da Deliberação Normativa. n.º 195, de 27/11/1986, a instrução de serviço DIROP n.º 002, de 15/05/1987 e demais disposições em contrário.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
224 –A Revogada pela 230/87	17/08/1987	Aprova nova estrutura administrativa da EMBRATUR; Revoga a Deliberação Normativa n.º 222, de 10/08/1987.
224	10/08/1987	Altera o Quadro de Funções de Confiança da EMBRATUR, baixado pela Deliberação Normativa 211, de 11/05/1987;
225	01/09/1987	Aprova o regulamento de contratações da Empresas Brasileira de Turismo – Embratur; Revoga a disposição em contrário, especialmente a Deliberação Normativa n.º 090, de 21/10/1981.
226	01/09/1987	Estabelece que os projetos incentivados com recursos do Fiset Turismo e do Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR, deverão afixar em local visível e fácil de leitura, placas alusivas ao apoio concedido pela EMBRATUR, em destaque pelo menos igual àquele conferido às demais entidades participantes.
227	21/09/1987	Aprova e estabelece as normas e procedimento a serem observados pelas Unidades da Empresa, para uso do Auditório e do Centro de Convenções da EMBRATUR.
228 Revogada pela 426/2001	20/10/1987	Altera o artigo 6º da Deliberação Normativa nº 141, de 22/02/1985; que trata da revalidação a cada 4 anos do cadastramento dos Guia de Turismo; Revoga as disposições em contrário, e em especial Anexo I, da Deliberação Normativa nº 141/85).
229	20/10/1987	Estabelece Normas de Acompanhamento dos projetos de empreendimentos turísticos aprovados pelo CNTur;
230 Revogada pela 235/87	23/11/1987	Aprova nova estrutura administrativa da Empresa Brasileira de Turismo; Revoga a Deliberação Normativa n.º 224-A, de 16/08/1987.
231 Revogada pela 291/91	23/11/1987	Dispõe sobre os cálculos dos preços dos serviços de análise, administração e fiscalização dos projetos de implantação, ampliação, adaptação e modernização que visem à obtenção de recursos dos fundos fiscais e financeiros (Fiset, FINAN, FINOR, FUNGETUR, FNO).
232	23/11/1987	Determina inclusão de programas de treinamento de mão de obra nos projetos/empresas que pleitearem acesso aos benefícios fiscais e/ou financeiros para implantação de meios de hospedagem de turismo e dá outras providências.
233 Revogada pela 258/89	23/11/1987	Estabelece os preços de serviços a serem cobrados pela Embratur, para a classificação das empresas, que exercem atividades e prestam serviços turístico e o fornecimento de placas e plaquetas de classificação; Revoga a Deliberação Normativa n.º 207, de 25/03/1987 e nº 195, de 27/11/1986.
234 Revogada pela 280/90	07/12/1987	Disciplina o credenciamento dos Guia de Turismo Mirim.
235 Revogada pela 238/88	07/12/1987	Modifica a estrutura da Empresa Brasileira de Turismo; Revoga a Deliberação Normativa n.º 230 de 23/11/1987.
236	22/12/1987	Fixa critérios e condições para dar continuidade á venda das ações integralizadas pela EMBRATUR no capital social das empresas do ser turístico com recursos do FUNGETUR e do Orçamento Fiscal, podendo ser parcelada em até 10 (dez) anos.
237	04/01/1988	Adequa as novas designações dos cargos e funções de confiança, aos fatores de multiplicação da tabela anexa para cálculo de diárias dos servidores da Embratur, em viagens locais de serviços, nos termos das Deliberação Normativa n.ºs 191/86 e 212/87.
238 Revogada pela 269/89	11/01/1988	Aprova nova estrutura administrativa da Empresa Brasileira de Turismo; Revoga a Deliberação Normativa n.º 235, de 07/12/1987.
239	08/02/1988	Institui o Cadastro da BOLSA DE NEGÓCIO TURÍSTICOS, a ser operacionalizado pela Diretoria de Investimento.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
240	16/03/1988	Institui a Ficha Nacional de Registro de Hóspedes de “ Camping” - FNRH-C e dá outras providências.
241	08/04/1988	Aprova o preço unitário de 0,28 OTN a ser cobrado pelo fornecimento da Ficha Nacional de Registro de Hóspedes – FNRH aos Meios de Hospedagem de Turismo Ambiental e Ecológico - LODGES - classificados na EMBRATUR, nas categorias Standard ou Especial.
242	05/07/1988	Autoriza, em caráter extraordinário e com vigência limitada a 31/12/1988, o pagamento de apenas 50%do valor das diárias já estipulado no anexo da Deliberação Normativa n.º 237, de 04/01/1988, aos chefes de departamento, chefe de centro, chefes de assessoria, coordenadores, chefe de gabinete, diretores-adjuntos, diretores e para o presidente.
243	19/09/1988	Torna sem efeito o disposto da Deliberação Normativa n.º 242, de 05/07/1988 e determina que até o final do exercício de 88, somente serão autorizadas as viagens absolutamente indispensáveis aos serviços da empresa, reduzidas em 50% das despesas previstas.
244	19/09/1988	Delega competência para autorização de despesas e respetivo pagamento ao Presidente em conjunto com um Diretor ou a dois Diretores em conjunto.
245 Revogada pela 260/89	26/09/1988	Suspende, por tempo indeterminado, a concessão de financiamento do FUNGETUR, para projetos de meios de hospedagem classificados nas categorias 4 e 5 estrelas.
246	03/10/1988	Disciplina formalidades para a classificação dos veículos e embarcações de turismo e a habilitação das empresas que explorem os serviços de transportes turístico de superfície; Revogado o parágrafo 3º do artigo 4º, pela 292/91.
247	11/10/1988	Institui a “Medalha Presidente Tancredo Neves”, comenda máxima do turismo nacional a ser concedida pelo Governo Federal para as pessoas físicas, nacionais ou estrangeiros, que mais tenham contribuído para o desenvolvimento turístico do Brasil.
248 Revogada pela 280/90	24/10/1988	A Embratur não mais imprimirá a Ficha Nacional de Registro de Hóspedes – FNRH, e passará a fornecer, mediante cobrança, aos meios de hospedagem de turismo; Revoga a Deliberação Normativa n.º 4616, de 25/03/1987, e demais disposição em contrário.
249 Revogada pela 387/98	21/11/1988	Manter o atual modelo da Ficha Nacional de Registro de Hóspedes-FNRH e manter igualmente o modelo dos Boletim de Ocupação Hoteleira – BOH e da Comunicação de Preços – CP.
250	30/11/1988	Delega competência ao Presidente, nos termos do artigo 15 inciso V letra e c/c o inciso IX do artigo 16 dos Estatutos da EMBRATUR, aprovados pelo decreto n.º 78.549/76, até o limite de 5.000,00 OTN’s, para subdelegar competência ao Diretor Adjunto de Administração e Finanças, para que o mesmo possa autorizar a realização de despesas.
251	03/01/1989	Altera a forma de pagamento do preço dos serviços prestados pela EMBRATUR para a classificação de empresas e empreendimentos turísticos, estabelecida no artigo 4º da Deliberação Normativa n.º 233, de 29 de novembro de 1987.
252 Revogada pela 269/89	24/02/1989	Modifica a estrutura administrativa da Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR. Revoga a Deliberação Normativa n.º 222, de 10/08/87.
253	24/04/1989	Institui a Norma sobre “Autorização de Viagens, Fornecimento de Passagens e Concessão de Diárias”.
254	24/04/1989	Nos impedimentos e ausência do titular de Cargo em Comissão ou Função Gratificada da EMBRATUR, a substituição do titular dependerá sempre de ato formal do Presidente, ou de quem dele receber delegação para tal fim.
256 Revogada pela 426/01	10/05/1989	Dispõe sobre os requisitos para cadastramento e revalidação do cadastro dos Guias de Turismo e dá outras providências.
257	17/05/1989	Delega competência à Federação Brasileira de Albergues da Juventude – FBAJ o estabelecimento de preços máximos de bens e serviços serem praticados pelas Associações Estaduais e pelos Albergues da Juventude a elas filiados.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
258 Revogada pela 285/90	31/07/1989	Estabelece os preços de serviços a serem cobrados pela EMBRATUR para a classificação das empresas, que exercem atividades e prestem serviços turísticos; Revoga a Deliberação Normativa n.º 233/87.
259	28/08/1989	Autoriza o credenciamento, mediante carteira de fiscalização federal, exclusivamente aos servidores que efetuem vistorias e inspeções de qualidade em empresas, empreendimentos e equipamentos turísticos.
260	12/09/1989	Estabelece que os recursos provenientes de aplicações, do FUNGETUR sob a forma de financiamento, não podem exceder a 50% do investimento total do projeto; Revoga as Deliberações Normativas 220, 03/08/87 e 245, de 26/09/88.
261	12/09/1989	Delega competência ao Presidente, nos termos do art. 16 inciso IX combinado com o art. 15 inciso V alínea “e” do Decreto n.º 78.549/76, para autorizar empenhos e despesas, bem como determinar a realização e homologação de licitação, até o limite de 50.000 BTN’s Fiscais;
262 Revogada pela 269/89	12/09/1989	Restabelece formalmente a estrutura administrativa da Diretoria de Investimentos - DIRIN alterando, em consequência, o item 2 do anexo único da Deliberação Normativa n.º 238, de 11/01/88.
263	12/09/1989	Acorda o parecer elaborado pela Assessoria Jurídica da Presidência, referente à Comissão de Inquérito: Processo EBT 2291/88, 883/86 e 1125- FOCO, Feiras, Exposições e Congressos Ltda.
264	12/09/1989	Acorda o parecer elaborado pela Assessoria Jurídica da Presidência, referente a Comissão de Inquérito: Processo EBT 3480/88 – Fornecimento de Passagens Áreas.
265	12/09/1989	Acorda o parecer elaborado pela Assessoria Jurídica da Presidência, referente a Comissão de Inquérito: Processo EBT 0843/89 – Utilização Irregular e Ilegal de Suprimento de Fundos de Caixa Pequena.
266 Revogada pela 269/89	12/09/1989	Restabelece formalmente a estrutura administrativa da Diretoria de Operações.
267	05/10/1989	Altera o artigo 4º da Deliberação Normativa n.º 263, de 12/09/89, referente a Comissão de Inquérito sobre A, FOCO – Feiras, Exposições e Congressos Ltda.
268	05/10/1989	Altera o art. 4º da Deliberação Normativa n.º 265, de 12/09/89, referente a Comissão de Inquérito sobre a utilização irregular e ilegal de suprimento de Fundos do Caixa Pequena.
269 Revogada pela 276/90	20/11/1989	Estabelece nova estrutura administrativa da EMBRATUR; Revoga as Deliberações Normativas n.ºs 238, de 11/01/88; 252/89, de 24/02/89; 262/89, de 12/09/89 e 266, de 12/09/89.
270 Revogada	08/12/1989	Retifica a Deliberação Normativa n.º 269, de 20/11/89, que no seu item 1.1.3, passa a vigorar da seguinte forma: “1.1.3 Coordenadoria de Imprensa – 1.1.3.1 Divisão de Imprensa Nacional, 1.1.3.2 Divisão de Imprensa Internacional.
271	08/01/1990	Modifica o art. 5º da Deliberação Normativa n.º 259, de 28/08/89; que trata da responsabilidade de expedição e controle das credenciais de controle de qualidade;
272	12/03/1990	Aprova Regulamento de Pessoal da Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR;
273	19/03/1990	Suspende, por tempo indeterminado, a realização de viagens a serviço.
274	19/03/1990	Os veículos Opala chapa WA 2212, Opala chapa WA 2209, Opala chapa WA 2206 e Opala WA 2211, até a alienação, deverão ficar recolhidos na garagem da EMBRATUR.
275	04/05/1990	Delega competência ao Presidente, nos termos do art. 16 inciso IX combinado com o art. 15 inciso V alínea “e” do Decreto n.º 78.549, de 11/10/76, podendo subdelegar competência para autorização de despesas.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
276	23/05/1990	Aprova nova estrutura administrativa da EMBRATUR; Revoga a Deliberação Normativa 269, de 20/11/1989, alterada pela Deliberação Normativa 270, de 08/12/1989.
277	03/07/1990	Altera Tabela de Reembolso, da Norma sobre “Autorização de Viagens, Fornecimento de Passagens e Concessão de Diárias”, instituída pela Deliberação Normativa n.º 253, de 24/04/89.
278	03/07/1990	Aprova tabela de funções de confiança, da EMBRATUR.
279 Revogada pela 288/91	11/07/1990	Aprova nova estrutura administrativa da EMBRATUR; Revoga a Deliberação Normativa 276, de 23/05/1990.
280	11/07/1990	Revoga as Deliberações Normativas n.ºs: - 61, de 23/07/80, 66, de 17/09/80, 115, de 05/07/83 - comuns as diferentes atividades e serviços turísticos; - 63, de 06/08/80, 118, de 06/10/83, 127, de 09/07/84, 141, de 22/02/85, 234, de 07/12/87 - pertinentes às atividades de agências de turismo e guias de turismo; - 015, de 16/12/76, 037, de 14/11/78, 042, de 13/03/79, 68, de 14/10/80, 102, de 21/07/82, 105, de 08/12/82, 106, de 08/12/82, 139, de 22/02/83, 151, de 23/04/85, 194, de 30/10/86, 198, de 18/12/86 e 248, de 24/10/88 – pertinentes às atividades de meios de hospedagem de turismo; - 152, de 31/05/85 – pertinente às empresas prestadoras de serviços remunerados para a organização de eventos;
281	30/08/1990	Baixa, com fundamento no art. 5º da Lei nº 7.801, de 11/07/89, o Ato Declaratório nº 01 de 28/08/90, convertendo o índice oficial de indexação das multas estabelecidas no art. 5º da Lei nº 6.505, de 13/12/77, de obrigações do Tesouro Nacional-OTN para bônus do Tesouro Nacional-BTN.
282	11/09/1990	Institui norma sobre a Jornada de Trabalho e Controle do Registro de Frequência dos Funcionários da EMBRATUR; Revogada pela Deliberação 286/1991.
283	09/10/1990	Trata da tabela de diárias, quando em viagem dos servidores a serviço no estrangeiro;
284	24/10/1990	Trata sobre a atualização dos valores das diárias, visando a adequação a equivalência das funções de confiança e dos cargos de carreira da EMBRATUR.
285 Revogada pela 287/91 e pela 355/95	24/10/1990	Estabelece os preços relativos aos serviços de cadastro, classificação e habilitação ao exercício de atividades e serviços turísticos; Revoga a Deliberação Normativa 258, de 31/07/1989.
286 Revogada pela 311/92	08/01/1991	Institui norma sobre a Jornada de Trabalho e Controle do Registro de Frequência dos Servidores da EMBRATUR; Revoga a Deliberação Normativa n.º 282, de 11/09/1990 e demais disposições em contrário.
287	19/02/1991	Estabelece os preços relativos aos serviços de cadastro e classificação de atividades e serviços turísticos; Revoga a Deliberação Normativa 285, de 24/10/1990.
288 Revogada pela 295/91	19/03/1991	Aprova nova Estrutura Administrativa e a Relação de Função em Comissão da EMBRATUR; Revoga a Deliberação Normativa n.º 279, de 11/07/90.
289	16/04/1991	Estabelece prazos para tramitação de processos no DREM.
290 Revogada pela 303/94	03/06/1991	Defini e estabelece, no Espaço do Território Nacional, Pólos Turísticos Consolidados, em Desenvolvimento e Potenciais, prioritários para o desenvolvimento do setor; - Revogadas as disposições em contrário.
291 Revogada pela 297/91	15/07/1991	Dispõe sobre os cálculos dos preços dos serviços de análise, administração e fiscalização dos projetos de implantação, ampliação, adaptação e modernização que visem à obtenção de recursos dos fundos fiscais e financeiros (FINAN, FINOR, FUNGETUR, FNO); - Revogadas as disposições em contrário.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
292	12/08/1991	Revoga: - a obrigatoriedade da propriedade plena sobre veículos classificados pela EMBRATUR, de que trata o item 3.6 do anexo III, da Resolução Normativa nº32, de 02 de maio de 1988, do Conselho Nacional de Turismo; - a obrigatoriedade da revalidação periódica do cadastramento de Guias de Turismo; - a obrigatoriedade imposta às Transportadoras Turísticas, de que os veículos classificados tenham “lay out”, pintura externa, logotipo e símbolo dos veículos de turismo totalmente diferenciados dos veículos para transporte regular de passageiros; - o parágrafo 3º, do artigo 4º, da Deliberação Normativa 246/88 e dá outras providências; - Publicado no Diário Oficial da União de 09/09/1991 Página 18900.
293	03/09/1991	Dispõe sobre a liberdade do exercício e exploração de atividades e serviços turísticos e dá outras providências; - As pessoas jurídicas que exploram quaisquer ramos de atividades, bem como as pessoas físicas domiciliadas no País, poderão apresentar Consulta de Viabilidade á EMBRATUR e aos agentes financeiros credenciados para operar o FUNGETUR, visando obter acesso, respectivamente, aos incentivos fiscais e financeiros do setor turístico; - Revogadas as disposições em contrário.
294 Revogada pela 299/91	07/10/1991	Aprova tabela com os valores das diárias dos servidores a serviço no País e no exterior;
295 Revogada pela 304/92	31/10/1991	Aprova nova Estrutura Administrativa e a Relação de Cargos em Comissão da EMBRATUR; Revoga a Deliberação Normativa n.º 288, de 19/03/1991.
296 Revogada pela 344/95	31/10/1991	Facilita o acesso de portadores de deficiência em prédios especificadamente construído para finalidade de hospedagem - obrigatório para as categorias uma, duas, três, quatro e cinco estrelas; Revoga a Deliberação Normativa n.º 291, de 15/07/1991 e as disposições em contrário.
297 Revogada pela 309/92	04/11/1991	Atualiza os preços dos serviços de análise, administração e fiscalização dos projetos de implantação, ampliação, adaptação e modernização dos empreendimentos; Revogadas as disposições em contrário.
298	25/11/1991	Institui o Documento de Recolhimento de Multa – DREM, aplicados pela EMBRATUR.
299	25/11/1991	Aprova a tabela com os valores das diárias dos servidores da EMBRATUR a serviço no País ou no Exterior; Revoga a Deliberação Normativa n.º 294, de 06/10/91.
300 Revogada pela 318/93	25/11/1991	Normatiza os procedimentos referentes as atividades de classificação e controle dos meios de hospedagem; - Revoga as disposições em contrário.
301 Revogada pela 332/94	03/12/1991	Autoriza o credenciamento, mediante utilização da carteira de fiscalização federal, expedida pela EMBRATUR, assinada pelo Presidente, exclusivamente para uso dos técnicos e dirigentes deste órgão, e dos lotados nos Centros de Atividades Descentralizadas – C.A.D.Es., nos Estados.
302 Revogada pela 387/98	11/12/1991	Suspende temporariamente o preenchimento e a remessa pelas empresas exploradoras ou administradoras de meios de hospedagem de turismo do Boletim de Ocupação Hoteleira – BOH e da Comunicação de Preços – CP; - Revogadas as disposições em contrário.
303 Revogada pela 329/94	20/01/1992	Define e estabelece, no Espaço do Território Nacional, os Polos Turísticos Consolidados, em Desenvolvimento e Potenciais, prioritários para o desenvolvimento do setor; Revoga a Deliberação Normativa n.º 290, 03/06/1991 e demais disposições em contrário.
304 Revogada pela 317/92	12/03/1992	Aprova nova Estrutura Administrativa e a Relação de Cargos em Comissão da EMBRATUR; Revoga a Deliberação Normativa n.º 295, de 31/10/1991.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
305	23/03/1992	Define a correção de multas pela “TR”.
306 Revogada pela 331/94	23/03/1992	Aprova o regulamento que rege o funcionamento e as operações do Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR, criado pelo Decreto- Lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971; - Revogada as disposições em contrário.
307 Revogada pela 335/94	23/03/1992	Estabelece normas complementares para aprimorar os mecanismos de operação do FUNGETUR - Poderão habilitar-se ao apoio financeiro do FUNGETUR empreendimentos, obras e serviços de finalidade turística, assim definidos pela Resolução do Conselho Nacional de Turismo – CNTur n.º 831, de 26/05/76; Revogada as disposições em contrário.
308 Revogada pela 312/92	23/03/1992	Institui o Conselho Nacional de Auto-regulamentação dos Serviços Turísticos – CONARTUR, como órgão consultivo e de assessoria da Diretoria da EMBRATUR, no julgamento de recursos de empresas apenadas por infringência a normas em vigor, prejuízos ao consumidor ou por danos ao Patrimônio Turístico Nacional.
309 Revogada pela 323/93	30/04/1992	Estabelece bases para cálculos dos preços dos serviços de análise e fiscalização dos projetos que visem a obtenção de recursos dos fundos fiscais e financeiros que apoiam o setor turismo; Revoga a Deliberação Normativa n.º 297, de 04/11/1991 e as disposições em contrário.
310	30/04/1992	Cria normas técnico-administrativas de procedimentos para o exame dos pleitos de credenciamento para operação no mercado de câmbio de taxas flutuantes por empresas/emprendimentos turísticos e especifica as suas atribuições e as do Banco Central do Brasil – BACEN.
311 Revogada pela 322/93	30/04/1992	Institui norma sobre a Jornada de Trabalho e Controle do Registro de Frequência dos Servidores da EMBRATUR; Revoga a Deliberação Normativa n.º 286, de 08/01/1999e demais disposições em contrário.
312	30/04/1992	Revoga a Deliberação Normativa nº 308, de 23/03/1992, que instituiu o Conselho Nacional de Auto regulamentação dos Serviços Turísticos – CONARTUR.
313 Revogada pela 315/92	15/05/1992	Estabelece critérios de cobrança dos serviços a serem prestados pela EMBRATUR, por intermédio do Departamento de Relações com o Mercado para a classificação, credenciamento, avaliação e fiscalização; Revoga a Deliberação Normativa n.º 287, de 19/02/1991 e demais disposições em contrário.
314 Revogada	15/05/1992	Ajusta os prazos de que trata a Deliberação Normativa n.º 300, de 25/11/91 – “Procedimentos Referentes as Atividades de Classificação e Controle dos Meios de Hospedagem”.
315 Revogada pela 319/92	16/06/1992	Estabelece critérios de cobrança dos serviços a serem prestados pela EMBRATUR, por intermédio do Departamento de Relações com o Mercado para a classificação, credenciamento, avaliação e fiscalização; Revoga a Deliberação Normativa 313, de 15/05/1992 e demais disposições em contrário.
316 Revogada pela 323/93	22/09/1992	Estabelece normas para o pagamento dos serviços de análise dos projetos que visem a obtenção de recursos dos fundos fiscais e financeiros que apoiam o setor de turismo, que poderá ser parcelado, devendo, as parcelas vincendas serem atualizadas pela variação da Taxa Referencial (TR) ou, no caso de sua extinção, pelo índice oficial que o venha substituir, por determinação do Governo Federal; - Revogadas as disposições em contrário.
317 Revogada pela 343/95	29/09/1992	A estrutura administrativa e a relação de cargos em comissão da EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo, passam a ser as constantes dos anexos I e II a esta Deliberação Normativa; Revoga a Deliberação Normativa 304, de 12/03/1992.
318 Revogada pela 387/98	20/04/1993	Estabelece procedimentos referentes as atividades de classificação: - A classificação inicial de empreendimentos, equipamentos e serviços regulamentados pela EMBRATUR, que for solicitada pelas empresas, será atendida pela EMBRATUR mediante vistoria física de instalações, equipamentos e serviços, atendimento aos padrões de exigidos nas matrizes de classificação e normas jurídico operacionais; Revoga a Deliberação Normativa 300, de 25/11/1991.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
319 Revogada pela 328/94	20/04/1993	Estabelece critérios de cobrança dos serviços prestados pela EMBRATUR, por intermédio do Departamento de Relações com Mercado, para classificação e credenciamento; Revoga a Deliberação Normativa 315, de 16/06/92 e demais disposições em contrário.
320	09/08/1993	Definitivo dos Meios de Hospedagem de Turismo; Implanta o “Auxílio Pré-Escolar” aos servidores da EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo, atendido o disposto no inciso IV, do artigo 4º do Decreto n.º 93.408, de 12/10/86, com a redação dada pelo Decreto 99.548, de 25/09/90;
321	07/10/1993	Estabelece que não deverá ser efetuada cobrança pelo fornecimento dos roteiros para apresentação de Consulta de Viabilidade e de Projeto
322	20/10/1993	Estabelece normas e procedimentos a serem observadas pelos servidores da EMBRATUR referente a jornada de trabalho e controle de frequência; Revoga a Deliberação Normativa n.º 311, de 30/04/94 e demais disposições em contrário.
323 Revogada pela 334/94	26/11/1993	Fixa os preços dos serviços de análise, administração, operação e fiscalização dos projetos de implantação, ampliação, adaptação e modernização, considerando a nova sistemática estabelecida para análise dos projetos de empreendimentos localizados nas áreas da SUDENE e da SUDAM; Revoga a Deliberação Normativa n.º 309, de 30/04/1992 e 316, de 22/09/1992 e disposições em contrário.
324 Revogada pela 363/92	06/12/1993	Aprova o Roteiro de Informações Básicas para Identificação de Municípios Prioritários para o Desenvolvimento do Turismo – RINTUR, que norteará a seleção dos municípios prioritários para fins de alocação estratégica de recursos públicos no financiamento de empreendimentos turísticos.
325 Revogada pela 426/01	13/01/1994	Dispõe sobre normas e procedimentos para cadastramento de Guia de Turismo.
326	13/01/1994	Recomenda aos Órgãos Oficiais de Turismo, das Unidades da Federação que, em complemento à legislação federal de turismo em vigor, estabeleçam normas próprias para cadastro, classificação, controle e fiscalização de prestadoras de serviços, não abrangidos na referida legislação federal.
327	13/01/1994	Simplifica exigências para classificação de prestadores de serviços turísticos.
328 Revogada pela 330/94	27/05/1994	Fixa preços a serem cobrados pela EMBRATUR, em decorrência dos serviços de credenciamento, cadastro e classificação, estabelecidos nas Leis 6.505, de 13/12/77; 8.181, de 28/03/91 e 8.623, de 01/93; Revoga a Deliberação Normativa n.º 319, de 20/04/93 e demais disposições em contrário.
329 Revogada	06/06/94	Estabelece Municípios a serem considerados para fins de alocação de recursos públicos federais no financiamento de empreendimentos e equipamentos turísticos da iniciativa privada que visem o desenvolvimento do turismo de acordo com dados do RINTUR.
330 Revogada pela 415/00	04/07/1994	Fixa os preços a serem cobrados pela EMBRATUR, em decorrência dos serviços de credenciamento, cadastro e classificação, estabelecidos nas Leis 6.505, de 13/12/77, 8.181, de 28/03/91 e 8.623, de 28/01/93; Revoga a Deliberação Normativa n.º 328, de 27/05/94 e demais disposições em contrário.
331 Revogada pela 367/96 e 372/97	04/08/1994	Aprova o regulamento que regerá o funcionamento do Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR, criado pelo Decreto-Lei 1.191, de 27/10/71; Revoga as disposições contidas na Deliberação Normativa n.º 306, de 23/03/92.
332	04/08/1994	Estabelece condições necessárias à designação de credenciamento de dirigentes e técnicos envolvidos com o controle de qualidade do produto turístico nacional, a receberem a carteira de fiscalização; Revoga Deliberação Normativa n.º 301, de 03/12/91.
333 Revogada pela 377/97	04/08/1994	Revoga a exigência de reconhecimento pelos Conselhos Estaduais de Educação competentes das instituições de ensino que oferecem cursos de formação e aperfeiçoamento para guias de turismo, prevista na Deliberação Normativa n.º 325 /94, especialmente em seu inciso VI, do artigo 2º.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
334 Revogada pela 355/95	04/08/1994	Estabelece nova forma de cobrança dos preços dos serviços de análise, administração, operação e fiscalização dos projetos de ampliação, implantação, adaptação e modernização que visem acesso ao Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR e do Fundo de Investimento da Amazônia – FINAM; Revoga a Deliberação Normativa n.º 323, de 26/11/1993 e demais disposições em contrário.
335 Revogada pela 351/95		Estabelece normas complementares para aprimorar os mecanismos de operação do FUNGETUR - Poderão habilitar-se ao apoio financeiro do FUNGETUR empreendimentos, obras e serviços de finalidade turística, assim definidos pela Resolução do Conselho Nacional de Turismo – CNTur n.º 831, de 26/05/76; Revogadas as disposições contidas na Deliberação Normativa n.º 307, de 23/03/92 e demais disposições em contrário.
336 Revogada pela 344/95	13/10/1994	Resolve que o equipamento DUCHA – TIPO TEFEFONE OU DUCHA MANUAL, esta isento da obrigatoriedade de alimentação e fornecimento de água quente; - Revogada as demais disposições em contrário.
337 Revogada pela 345/95	07/12/1994	Altera a listagem dos Municípios a serem considerados para fins de alocação de recursos públicos federais no financiamento de empreendimentos e equipamentos turísticos da iniciativa privada que visem o desenvolvimento do turismo de acordo com dados do RINTUR, de que trata o Art. 1º da Deliberação Normativa n.º 329, de 06/06/1994; Ratifica as demais disposições da Deliberação Normativa n.º 329, de 06/06/94.
338	07/12/1994	Estabelece norma relativa a responsabilidade sobre o uso de programas de computador.
339	29/12/1994	Faculta a classificação no tipo Hotel (H) dos estabelecimentos situados no setores hoteleiros do Plano Piloto do Distrito Federal, com projetos aprovados anteriormente à entrada em vigor da NRA 009, 05/09/89, da SDU, do DF, desde que atendida as normas de classificação vigente.
340	29/12/1994	Concede a classificação no tipo Hotel (H), na categoria 5 estrelas ao KUBITSCHEK PLAZA HOTEL, localizado em Brasília/DF.
341	28/12/1994	Concede a classificação no tipo Hotel (H), na categoria 5 estrelas ao CAESAR PARK HOTEL, localizado em Fortaleza/Ceará.
342	31/01/1995	Altera o Art. 16 da Deliberação Normativa n.º 080, de 18/03/81, diante da agilizar os procedimentos referentes a processos administrativos de prestadores de serviços turísticos – A diligência será determinada mediante despacho da Chefia da unidade encarregada da inspeção de qualidade, sumariando o fato e determinando as providências adotadas para a apuração.
343	22/03/1995	Apresenta nova Estrutura Administrativa e a Relação de Cargos em comissão da EMBRATUR; Revoga a Deliberação Normativa n.º 317, de 29/09/92.
344 Revogada pela 360/96	29/06/1995	Considerando a necessidade de contemplar o avanço tecnológico e as atuais tendências do mercado, por meio de revisão dos itens obrigatórios da classificação dos meios de hospedagem de turismo; Altera o Art. 11 da Resolução Normativa CNTur n.º 09/83, e dá nova redação a itens constantes das Matrizes de Classificação dos Meios de Hospedagem de Turismo; Revoga a Deliberação Normativa n.º 296, de 31/10/1991, e n.º 336, de 13/10/1994, bem como as demais disposições em contrário.
345 Revogada pela 348/95	29/06/1995	Edita relação atualizada, dos Municípios identificados como Municípios Prioritários para o desenvolvimento do turismo no país.
346	29/06/1995	Regulamenta normas e padrões de proteção ao turista e ao consumidor; Revogados o inciso I do Artigo 1º e Anexo I, pela Deliberação Normativa n.º 416/00, de 22/11/00.
347	29/06/1995	Delega competência até 31/12/1995, ao Diretor de Economia e Fomento, para praticar atos administrativos.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
348 Revogada pela 357/96	12/07/1995	Altera a listagem dos Municípios a serem considerados para fins de alocação de recursos públicos federais no financiamento de empreendimentos e equipamentos turísticos da iniciativa privada que visem o desenvolvimento do turismo de acordo com dados do RINTUR, de que trata o Artigo 1º da Deliberação Normativa n.º 337, de 07/12/1994; Ratifica a Deliberação Normativa n.º 329, 06/06/94, e torna sem efeito a Deliberação Normativa n.º 345, de 29/06/95.
349 Revogada pela 367/96 e 372/97	11/07/1995	Altera o Art. 8º do Capítulo IV, do anexo da Deliberação Normativa n.º 331, de 04/08/94 (Aplicação a Fundo Perdido de até 6% do total de recursos do FUNGETUR para projetos considerados de elevado interesse para o desenvolvimento da atividade turística); Ratifica as demais disposições da Deliberação Normativa n.º 331, de 04/08/94.
350	29/08/1995	Autoriza o exame dos pedidos de Guias de Turismo do Estado de Minas Gerais e do Distrito Federal que tiveram os seus cadastros cancelados à época da vigência da Deliberação Normativa 256/89.
351 Revogada pela 372/97	15/09/1995	Poderão habilitar-se ao apoio financeiro do Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR, empreendimentos, obras e serviços de finalidade turística, assim definidos pela Resolução CNTur 831, de 26/05/76; Revogada Deliberação Normativa n.º 335, de 04/08/94e demais disposições em contrário.
352 Revogada pela 416/00	05/10/1995	Institui o Cadastro Turístico Nacional – CADASTUR; - Revogam as disposições em contrário.
353 Revogada pela 375/97 e 388/98	05/10/1995	Estabelece critérios e limites, para participação financeira da EMBRATUR em eventos nacionais e internacionais; Revogadas as disposições em contrário.
354 Revogada pela 367/96 e 372/97	05/10/1995	Estabelece que os pedidos de liberação de recursos do FUNGETUR, para apoio a projetos turísticos devem ser encaminhados à EMBRATUR, obrigatoriamente acompanhados de documentos do Órgão Oficial de Turismo, comunicando que o projeto e/ou empreendimento turístico faz parte Política Local de Turismo daquele Estado; - Revogadas as disposições em contrário.
355	05/12/1995	Estabelece forma de cobrança dos preços dos serviços de análise, administração, operação e fiscalização dos projetos de implantação, ampliação, adaptação e modernização do empreendimentos que visem acesso ao Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR e do Fundo de Investimento da Amazônia – FINAM; Revoga a Deliberação Normativa n.º 334, de 04/08/94 e Deliberação n.º 5.285, de 07/12/94 e demais disposições em contrário.
356	18/12/1995	Considerando a necessidade da Embratur rever alguns aspectos tratados na Resolução CNTur n.º 1.913 de 13/01/82, adequando a realidade da Política Nacional de Municipalização, altera a redação da linha “c” , II e inseri a letra “ m” , nos seguintes termos: c) considera “non edificandi” as áreas situadas além da cota altimétrica+100 metros, bem como no cimo dos morros, com exceção das localidades no perímetro urbano, a serem definidos em comum acordo com a EMBRATUR, por convênio: m) a fiscalização do cumprimento do convênio referido na letra ”c” ficará a cargo do município; - Revogadas as disposições em contrário.
357 Revogada pela 366/96	10/01/1996	Altera a listagem dos Municípios a serem considerados para fins de alocação de recursos públicos federais no financiamento de empreendimentos e equipamentos turísticos da iniciativa privada que visem o desenvolvimento do turismo de acordo com dados do RINTUR que trata o artigo 1º da Deliberação Normativa n.º 348, de 12 de julho de 1995.
358	31/01/1996	Aprova o projeto Brazilian Tourism Web, bem como os contratos de adesão para os serviços de veiculação completa e veiculação especial.
359 Revogada pela 367/96 e 372/97	11/04/1996	Altera os incisos I, IV, VI do Art. 10 da Deliberação Normativa n.º331 (que aprovou o Regulamentação do FUNGETUR), de 04/08/1994.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
360	16/04/1996	Cancela o atual Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem de Turismo e revoga as matrizes de classificação instituídas com base nas referências normativas vigentes e dá outras providências; Revoga as Resolução CNTur n.º 1601, de 06/05/1991; Resolução Normativa CNTur n.º 09, de 15/12/1983; Resolução Normativa CNTur n.º 23, de 09/04/1987; Resolução Normativa 24/87, de 04/06/1987; Resolução Normativa CNTur n.º 27, de 22/07/1987; Resolução Normativa CNTur n.º 28, de 19/09/1987; Resolução Normativa CNTur n.º 31, de 19/03/1988; Deliberação Normativa n.º 344, de 29/06/1995, e as demais disposições em contrário.
361	17/05/1996	Determina a realização de pesquisas, estudos e levantamentos, necessários à regulamentação da Lei n.º 8.912.
362	13/06/1996	Prorroga, por mais 60 dias, o prazo, referido no artigo 2º da Deliberação Normativa n.º 360, de 16 de abril de 1996, para que a EMBRATUR apresente um novo Sistema de Classificação Hoteleira, e dá outras providências.
363 Revogada pela 366/96	27/06/1996	Aprova o Roteiro de Informações Turísticas – RINTUR; Revoga a Deliberação Normativa n.º 324, de 06/12/1996.
364	06/08/1996	Divulga e submete, às críticas e sugestões da sociedade brasileira, o Regulamento e Matriz de Classificação Hoteleira.
365 Revogada pela 366/96	21/08/1996	Altera o parágrafo 4º do artigo segundo da Deliberação Normativa n.º 363 (que aprova o RINTUR), de 27/06/1996.
366 Revogada pela 371/96	04/09/1996	Revoga a Deliberação Normativa n.º 365, de 21/08/1996.
367 Revogada pela 387/98	26/11/1996	Aprovar o Regulamento e a Matriz de Classificação Hoteleira, em anexo, que passam a constituir as normas básicas do novo Sistema Brasileiro de Classificação dos Meios de Hospedagem e Turismo.
368 Revogada pela 375/97	12/12/1996	Ratifica a Deliberação nº 5.422/96 com efeitos retroativos à data de sua publicação.
369 Revogada pela 383/97	19/12/1996	Aprova o “Programa de Crédito Popular de Incentivo ao Emprego no Turismo”, mediante a utilização de recursos do Fundo Geral de Turismo.
370 Revogada pela 372/97	19/12/1996	Altera o art. 9º, inciso I alínea “a”, da Deliberação Normativa n.º 331, de 04/08/1994, que passa a vigorar com a seguinte redação: “empresas que se dediquem às atividades turísticas e que: a) Sejam constituídas sob as Leis Brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;”. Revoga a alínea “c” do inciso I, do art. 9º, da Deliberação Normativa n.º 331, de 04 de agosto de 1994.
371 Revogada pela 385/97	19/12/1996	Revoga a Deliberação Normativa 3661996 e altera o parágrafo 4º do Artigo 2º da Deliberação Normativa 363/1996.
372 Alterado os incisos II e III do Artigo 10, pela 401/98	15/01/1997	Aprova o regulamento, que regerá o funcionamento e as operações do FUNGETUR, criado pelo Decreto nº1.191, de 27/10/1971, o qual determina entre outras, o cadastramento das empresas que desejam beneficiar-se das aplicações de recursos do FUNGETUR; Revoga a Deliberação Normativa n.º 331, de 04/08/1994; 349 de 11/07/1995; 351, de 15/09/1995; 354, de 05/10/1995; 359, de 11/04/1996 e 370, de 19/12/1996.
373	17/02/1997	Aprova o manual administrativo “Requisição de Transporte e Diárias”, onde se orienta e estabelece normas para autorização de viagens em objeto de serviço no país e no exterior.
374 Revogada pela 383/97	14/05/1997	Re-Ratifica a aprovação do “Programa de Crédito Popular de Incentivo ao Emprego no Turismo”, mediante utilização de recursos do FUNGETUR.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
375	14/05/1997	Revoga as Deliberações Normativas 353/1995 e 368/1996.
376	14/05/1997	Ratifica a simbologia “estrela” atrelado ao conceito de classificação hoteleira, é de uso exclusivo da EMBRATUR, tornando-se indisponível a utilização deste símbolo, por qualquer entidade pública ou privada, em outros sistemas de classificação de meios de hospedagem.
377 Revogada pela 426/01	17/06/1997	Os cursos de formação de Guia de Turismo que tenham entre as atribuições do profissional o acompanhamento de turistas, só poderão ser apreciados pela EMBRATUR, quando forem propostos por instituições de ensino reconhecidas pelos Conselhos Estaduais de Educação – CEE; Revoga a Deliberação Normativa n.º 333, de 04/08/1994.
378 Revogado o artigo 10, pela 416/00	12/08/1997	Aprovar o Regulamento do Sistema de Tempo Compartilhado em Meios de Hospedagem de Turismo
379 Revogada pela 387/98	12/08/1997	Aprova o Manual de Avaliação dos Meios de Hospedagem, com os comentários gerais e interpretação aos itens/padrões da Matriz de Classificação constante do anexo II, do Regulamento dos Meios de Hospedagem de Turismo.
380	12/08/1997	Divulga e submete, às críticas e sugestões da sociedade brasileira, o anexo III – MATRIZ DE CLASSIFICAÇÃO DO TIPO HOTEL DE LAZER, o qual integra o Sistema Brasileiro de Classificação dos Meios de Hospedagem de Turismo – SBC-MH.
381	04/07/1997	Os projetos incentivados com recursos da EMBRATUR e financiados com recursos do FUNGETUR, deverão afixar, em local visível e de fácil leitura, placa alusiva ao apoio concedido.
382	11/09/1997	Inclui entre os serviços permissíveis e não privativos das Agências de Turismo, a corretagem de seguros, especialmente àquela destinada à cobertura de riscos em viagens turísticas através de Agências de Turismo; Revogadas as disposições em contrário.
383	24/09/1997	Aprova o “Programa de Crédito Popular de Incentivo ao Emprego no Turismo” mediante utilização de recursos do Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR; Revoga as Deliberações Normativas n.º 369/1996 e 374/1997.
384 Revogada pela 385/97	20/11/1997	Inclui os Municípios de Pirai e Porciúncula, do Estado do Rio de Janeiro, na relação dos Municípios Prioritários para o desenvolvimento do país.
385 Revogada pela 405/98	28/11/1997	Edita relação atualizada, dos Municípios identificados como Municípios Prioritários para o Desenvolvimento do Turismo no País; Revoga a Deliberação Normativa n.º 371/1996 e 384/1997.
386 Revogada pela 426/01	10/12/1997	Autoriza, em caráter excepcional, o início de novas turmas de formação de guia de turismo, para as instituições de ensino que deram entrada junto ao Conselho Estadual de Educação – CEE e dá outras providências.
387 Revogada pela 429/02	28/01/1998	Aprova o Regulamento dos Meios de Hospedagem, para os fins estabelecidos no art. 4º, da Lei nº 6.505, de 13/12/1977; no inciso X, do artigo 3º, da Lei nº 8.181, 28/03/1991 e no Decreto n.º 84.910, de 15/07/1980; Revoga as Deliberações Normativas n.º 114, de 05/07/83; 123, de 10/04/84; 248, de 21/11/88; 302, de 11/12/91; 318, de 20/04/93; 367, de 26/11/96; 379, de 12/08/97, bem como as demais disposições em contrário; e dá outras providências.
388 Revogada pelas 389/98 e 412/00	29/04/1998	Estabelece critérios e limites para a participação financeira da EMBRATUR em eventos nacionais e internacionais; Revoga a Deliberação Normativa n.º 353, de 05/10/1995 e demais disposições em contrário.
389 Revogada pela 418/01	28/05/1998	Dispõe sobre a participação financeira da EMBRATUR em eventos realizados por Prefeituras Municipais - não poderá ser superior a importância de R\$ 10.000,00; Revoga a Deliberação Normativa n.º 388, de 29/04/98.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
390	28/05/1998	Dispõe sobre exigência de parecer técnico emitido por profissional egresso de cursos superiores de Bacharel em Turismo, nos projetos de empreendimentos turísticos com recursos do FUNGETUR, nas cartas-consulta e projetos turísticos situados na área de atuação da SUDENE e SUDAM e nos pedidos de apoio institucional ou financeiro oriundos de estados e municípios turísticos ou de potencial e dá outras providências.
391	08/07/1998	Institui o Compromisso de Ajustamento de Conduta; a suspensão temporária da atividade; a divulgação trimestral de relação dos maus prestadores de serviços e produtos turísticos e dá outras providências; Revogadas as disposições em contrário.
392 Revogado o artigo 7º pela 416/00	06/08/1998	Institui a obrigatoriedade de formalização de contrato escrito entre os prestadores de serviços turísticos entre si e seus fornecedores, inclusive transportadoras aéreas, marítimas e terrestres, regulares ou não, quando se tratar de venda de produtos e serviços turísticos ao consumidor; a celebração de seguro de responsabilidade para cobertura de dano e dá outras providências; Revoga as disposições em contrário, especialmente o artigo 1º, 4º e 8º da Deliberação Normativa n.º 195, de 27/11/86.
393 Revogada pela 394/98	02/09/1998	Institui o Sistema de Cadastramento dos Bacharéis em Turismo junto a EMBRATUR.
394	17/09/1998	Revoga a Deliberação Normativa n.º 393/1998, de 02/09/1998.
395 Revogada pela 431/02	18/09/1998	Institui o Sistema de Cadastramento dos Bacharéis em Turismo junto a EMBRATUR e dá outras providências.
396	08/10/1998	Determina que o Departamento de Finanças da EMBRATUR proceda os ajustes relativos à mudança de código da unidade orçamentária, retificando no SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira.
397	08/10/1998	O deslocamento de servidores somente será admitido, quando tratar-se do desempenho de atividade essencial à continuidade dos serviços da EMBRATUR.
398 Revogada pela 416/00	14/10/1998	Atribui a operacionalização do Registro de Empresas e Empreendimentos Turísticos, de que trata o inciso X, artigo 3º, da Lei nº 8.181, às seguintes entidades: I – Transportadoras Turísticas: Associação Nacional de Transportadoras de Turismo e/ou fretamento e Agências de Viagens que operam com veículos próprios - ANTTUR; II – Meios de Hospedagem: Associação Brasileira da Indústria Hoteleira – AIIB III - Agências de Viagens: Associação Brasileira das Agências de Viagens - ABAV; IV – Empresas Prestadoras de Serviço para Organização de Congressos, Convenções, Seminários e Eventos Congêneres: ABEOC.
399	06/11/1998	Cria a Conselho Consultivo do Turismo Nacional - CTN, com o objetivo de cooperar na formulação e no acompanhamento da implementação da Política Nacional de Turismo.
400	06/11/1998	Aprova o “Programa de Financiamento de Agências de Turismo”, mediante a utilização de recursos do Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR e dá outras providências; Revogadas as disposições em contrário.
401		Altera os incisos II e III, do art. 10 da Deliberação Normativa n.º 372/97, (Prazos de carência e amortização dos projetos a serem apoiados com recursos do FUNGETUR), e dá outras providências.
402	04/12/1998	Inclui na composição do Conselho Consultivo do Turismo Nacional – CCTN, as entidades: I – Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares – FNHRBS; II – Confederação Nacional do Comércio - CNC; III – Associação Brasileira da Indústria do Tempo Compartilhado – ABITEC.
403	15/12/1998	Inclui na composição do Conselho Consultivo do Turismo Nacional – CCTN, a Associação Brasileira das Operadoras de Turismo – BRAZTOA-COB RAT e dá outras providências.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
404 Revogada pela 416/00	30/12/1998	Prorroga o prazo estabelecido no art. 7º, da Deliberação Normativa n.º 392, de 06/08/99, para o dia 31 de março de 1999, para que todos os prestadores de serviços turísticos estejam registrados na EMBRATUR. Ratifica os demais termos da Deliberação Normativa n.º 392, de 06/08/1998.
405 Revogada pela 408/99	30/12/1998	Edita relação atualizada, dos Municípios identificados como Municípios Prioritários para o desenvolvimento do turismo no país; Revoga a Deliberação Normativa n.º 385, de 28/11/1997.
406	03/03/1999	Reduz em 30% (trinta por cento) a participação da EMBRATUR nos eventos comerciais e institucionais constantes do Calendário Turístico Internacional; Revogadas as disposições em contrário.
407	25/03/1999	Determina que o Departamento de Finanças da EMBRATUR proceda os ajustes relativos à mudança de código da unidade orçamentária, retificando no SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira.
408 Revogada pela 417/00	03/08/1999	Edita relação atualizada, dos Municípios identificados como Municípios Prioritários para o Desenvolvimento do Turismo no país; Revoga a Deliberação Normativa n.º 405, de 30/12/1998.
409	10/08/1999	Divulga e submete, às críticas e sugestões da sociedade brasileira, o Anexo VI – MATRIZ DE CLASSIFICAÇÃO DO TIPO Pousada, o qual integra o Sistema Brasileiro de Classificação
410	08/09/1999	Excepcionaliza, prazos de reembolso e carência, para os contratos em vigor beneficiados com recursos do FUNGETUR, e os que virem a ser celebradas até o dia 31 de dezembro de 1999; - Revogadas as disposições em contrário.
411	15/10/1999	Determina às instituições financeiras oficiais e aos municípios reconhecidos como Municípios Turísticos ou com Potencial Turístico, que ao aprovar projetos destinados a construção, ampliação e reforma de empreendimentos, deem prioridade àqueles que contemplem padrões e critérios que objetivem proporcionar às pessoas portadoras de deficiência, condições adequadas e seguras de recepção e acessibilidade autônoma. dos meios de Hospedagem de Turismo – SBCMH.
412 Revogada pela 414/00	04/02/2000	Veta a participação da EMBRATUR em eventos festivos, que em nada contribuam para o desenvolvimento do pensamento estratégico do turismo nacional, ou para um efetivo desenvolvimento do turismo regional. Cria, no âmbito da EMBRATUR, a Comissão de Marketing Estratégico, com a finalidade de emitir parecer técnico sobre solicitações recebidas, no âmbito da Diretoria de Marketing Veta a inserção da logomarca da EMBRATUR, a qualquer entidade pública ou jurídica, e pessoa física, sem o consentimento da Comissão de Marketing Estratégico. Revoga a Deliberação Normativa n.º 388, de 29/04/99.
413	18/05/2000	Determina que a realização de despesas voltadas para o cumprimento da missão institucional da EMBRATUR observarão as disposições da Lei Complementar n.º 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal.
414	20/07/2000	Cria no âmbito da Diretoria de Marketing, a Comissão de Marketing Estratégico, com a finalidade de analisar e emitir parecer técnico sobre as solicitações que objetivam a concessão e apoio financeiro; Revoga a Deliberação Normativa n.º 388, de 29/04/98 e 412, de 02/02/00.
415 Revogada pela 425/01	23/10/2000	Fixa preços a serem cobrados pela EMBRATUR, bem como pelos Órgãos Delegados, em contrapartida aos serviços de credenciamento, cadastro, classificação e habilitação à obtenção de estímulos financeiros e demais serviços relacionados; Revoga a Deliberação Normativa n.º 330, de 04/07/94.
416	22/11/2000	Regulamenta o cadastro empresas de que trata o inciso X do artigo 3º da Lei n.º 8.181, de 28 de março de 1991 (Agências de Turismo, Empresas Organizadoras de Eventos, Meios de Hospedagem, Transportadoras Turísticas e Empresas do Sistema Compartilhado). Revogam-se as Deliberações Normativas n.ºs: 195, de 27/11/86; 352, de 05/08/95; 398, de 14/10/98; 404, de 30/12/98; o inciso I do artigo 1º e Anexo I da Deliberação Normativa n.º 346, de 29/06/95; o artigo 10 da Deliberação Normativa n.º 378, de 12/08/97; e o artigo 7º da Deliberação Normativa n.º 392, de 06/08/98.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
417 Revogada pela 432/00	13/12/2000	Edita relação atualizada com identificação dos Municípios Prioritários para o Desenvolvimento do Turismo no país; Revoga a Deliberação Normativa n.º 408 de 03/08/1999.
418	23/01/2001	Revoga a Deliberação Normativa 389/1998, de 28 de maio de 199.
419	15/03/2001	Cria o Programa Nacional de Infraestrutura Turística – PROINTUR.
420	15/03/2001	Cancela a Deliberação Normativa n.º 413/00, de 09/02/00, que determina a realização de pesquisas, estudos e levantamentos, necessários a instituição de local de interesse turístico na Região de Barreiro, Município de Araxá/MG; Cancelada em virtude da existência de outra Deliberação Normativa 413, de 18/05/2000.
421 Revogada pela 423/01	02/05/2001	Estabelece exigências para obtenção de recursos para implantação de projetos no âmbito do PROINTUR, dentre elas: - Parecer Técnico favorável à implantação do projeto, emitido por Bacharel em Turismo para os projetos, cujos municípios ainda não criaram o Conselho Municipal de Turismo, acompanhado de cópia autenticada do diploma ou certificado de conclusão do curso de Bacharelado em Turismo. Revogadas as disposições em contrário.
422	01/08/2001	Normaliza o parcelamento de Dívida Ativa não tributária que poderá efetivar-se em parcelas mensais e consecutivas corrigidas na forma da Legislação Federal em rigor; - Revogadas as disposições em contrário,
423	25/09/2001	Estabelece exigências para obtenção de recursos para implantação de projetos no âmbito do PROINTUR, dentre elas: Parecer Técnico favorável à implantação do projeto, emitido por Bacharel em Turismo para os projetos, cujos municípios ainda não criaram o Conselho Municipal de Turismo, acompanhado de cópia autenticada do diploma ou certificado de conclusão do curso de Bacharelado em Turismo. Revoga a Deliberação Normativa n.º 421, de 02/05/2001.
424	25/09/2001	Altera o parágrafo 4º do artigo 5º do capítulo IV - Fontes de Recurso, e art. 6º e 7º do capítulo V - Apresentação e Aprovação de Projetos, do Regulamento do PROINTUR, anexo da Deliberação Normativa n.º 419, de 15/03/01.
425	04/10/2001	Fixa valores de preços a serem cobrados pela EMBRATUR, bem como os Órgãos Delegados, em contrapartida aos serviços de credenciamento, cadastro, classificação, habilitação à obtenção de estímulos financeiros e demais serviços; Revoga a Deliberação Normativa n.º 415, de 23/10/00.
426	04/10/2001	Dispõe sobre normas e procedimentos para cadastramento e classificação dos Guias de Turismo bem como fixa os critérios para aplicação das penalidades previstas no art. 10 da lei nº 8.623, de 28/01/93. Revogam-se os parágrafos 2º, 3º, 4º e 5º do artigo 11 e o parágrafo 3º do art. 12 da Resolução Normativa CNTur nº 4, de 20/01/83; o art. 2º da Resolução Normativa CNTur nº 12, de 17/10/84; a Deliberação Normativa n.º 234, de 07/12/87; a Deliberação Normativa n.º 256, de 10/05/89; a Deliberação Normativa n.º 325, de 13/01/94; a Deliberação Normativa n.º 377, de 17/06/97; a Deliberação Normativa n.º 386, de 10/12/97; a Deliberação n.º 5.461, de 17/12/97; a Deliberação n.º 5.462, de 17/12/1997 e a Deliberação n.º 5.480, de 24/03/98.
427	04/10/2001	Dispõe sobre os critérios para apreciação dos planos de curso para educação profissional de nível técnico Guia de Turismo com base na análise das diretrizes curriculares nacionais estabelecidas à luz da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 9.394/96, do Decreto 2.908/97 da Resolução CNE/CEB nº 04/99 e dos Pareceres CNE/CEB n.º 14/97, nº 16/99 e nº25/01, os quais devem compor a área de turismo e hospitalidade.
428	29/11/2001	Trata da proposta da nova Matriz de Classificação de Meios de Hospedagem apresentada à EMBRATUR, pela Associação Brasileira de Meios de Hospedagem - ABIH Nacional.
429	23/04/2002	Aprova os anexos Regulamento Geral dos Meios de Hospedagem e Regulamento do Sistema Oficial de Classificação dos Meios de Hospedagem para fins estabelecidos no art. 4º, da Lei 6.505, de 13/12/77; no inciso X, do art. 3º, da Lei 8.181, de 28/03/91; e no Decreto 84.910, de 15/07/80; Revoga a Deliberação Normativa n.º 387, de 28/01/98.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
430	31/07/2002	Cria o Comitê Gestor de Programa Polos do Ecoturismo do Brasil com o objetivo de gerir e apoiar o desenvolvimento dos Polos de Ecoturismo, selecionados pela EMBRATUR/IEB, através de uma política baseada no turismo sustentável, promovendo a identificação e a formatação de produtos e serviços ecoturísticos e definindo estratégias próprias.
431	12/08/2002	Institui o Sistema de Cadastramento dos Bacharéis em Turismo junto a EMBRATUR, visando quantificar e qualificar o universo profissional; Revoga a Deliberação Normativa. n.º395, de 18/09/98.
432	28/11/2002	Edita relação atualizada com identificação dos Municípios Prioritários para o Desenvolvimento do Turismo no Brasil. Revoga a Deliberação Normativa n.º 417/00.
433	30/12/2002	Cadastramento de Flats. “Empreendimentos ou estabelecimentos que explorem ou administrem a prestação de serviços de hospedagem em unidades mobiliadas e equipadas (UH), inclusive os conhecidos como “Flat”, “ Apart-Hotel” ou “ Condohotel”, estarão sujeitos ao cadastramento obrigatório de que trata a Deliberação Normativa 416, de 22/11/2000.
281	27/05/2003	Institui o Boletim de Pessoal de Serviço
27	28/09/2004	Destina recursos financeiros para que os estados e o Distrito Federal atendam a projetos específicos de promoção nos Mercados Nacional e Internacional de Turismo.
1	23/01/2004	Institui no âmbito da Secretaria Executiva, a Câmara de governo Eletrônico do Ministério do Turismo
Portaria Interministerial n.º 33	3/03/2005	Portaria conjunta com o Ministério da fazenda, define os atinentes à exploração de parques sujeitos do PIS/Pasep e COFINS.
7	3/01/2005	Dispõe sobre o fim do exame de apreciação, no mérito, dos Planos de Cursos de Guia de Turismo.
57	25/03/2005	Estabelece os procedimentos e requisitos necessários para o cadastramento das sociedades empresárias, das sociedades simples e dos empresários individuais no Ministério do Turismo.
3	18/01/2006	Dispõe sobre os procedimentos de credenciamento para as operações de câmbio pelas agências de turismo e meios de hospedagem e dá outras providências
28	28/04/2006	Estabelece Regras e Critérios para apoio a Projetos de Promoção de Eventos e Divulgação do Turismo Brasileiro no Mercado Nacional.
32	22/05/2006	Aprova as condições de operacionalização do Fundo Geral de Turismo - FUNGETUR e dá outras providências
94	17/09/2007	Autorizar a utilização dos recursos orçamentários e financeiros já repassados ao Ministério das Relações Exteriores, para Promoção do Brasil no Uruguai, no Peru e na Argentina.
103	18/10/2007	Autorizar o repasse a utilização dos recursos orçamentários e financeiros ao Ministério das Relações Exteriores para Promoção Brasil na Argentina, Chile, Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru.
129	28/12/2007	Estabelece regras e critérios para apoio a projetos de promoção de eventos e divulgação do turismo brasileiro no mercado nacional.
125	4/12/2007	Torna pública a relação de objetos de convênios passíveis de padronização, no âmbito do ministério do Turismo e da EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo.
185	23/09/2008	Institui o Sistema Integrado de Gestão do Turismo - SIGTur.
185	23/09/2008	Institui o Sistema Integrado de Gestão do Turismo - SIGTur.
186	23/09/2008	Institui a Comissão de Ética do Ministério do Turismo.
187	23/09/2008	Institui o Comitê de Coordenação dos Programas do Ministério do Turismo.
192	26/09/2008	Autoriza o repasse e a utilização dos recursos orçamentários e financeiros à Fundação Universidade de Brasília - FUB, para implementar o Programa Viaja Mais Jovem - educação e Inclusão pelo Turismo.

Deliberação Normativa	Data da Deliberação	Assunto
194	26/09/2008	Dispõe sobre a descentralização de crédito orçamentário e repasse financeiro à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e dá outras providências.
294	29/12/2008	Designar os integrantes do Conselho Nacional de Turismo - CNT, representantes da iniciativa privada de âmbito nacional.
93	29/05/2009	Institui o Comitê Executivo com o objetivo de elaborar o planejamento estratégico e coordenar a execução das ações relativas às políticas públicas do turismo interno e externo com vistas à preparação para a Copa do Mundo de Futebol da FIFA de 2014
105	29/06/2009	Designar os integrantes do Conselho Nacional de Turismo - CNT, representantes da iniciativa privada de âmbito nacional.
146	23/09/2009	Designar os integrantes do Conselho Nacional de Turismo - CNT, representantes da iniciativa privada de âmbito nacional
153,	6/10/2009	Institui regras e critérios para a formalização de apoio a eventos do turismo e de incremento do fluxo turístico local, regional, estadual ou nacional.
160	5/11/2009	Regulamenta as competências a serem observadas pelo Ministério do Turismo - MTur e pela Caixa Econômica Federal - CAIXA e sua forma de atuação nos procedimentos administrativos relacionados aos contratos de repasse e outros instrumentos congêneres.
163	11/11/2009	Institui Grupo de Trabalho com o objetivo de estabelecer as bases para elaboração de portaria de funcionamento do sistema de estatística, bem como as diretrizes básicas de organização e gestão do referido sistema, a ser utilizado para coleta e tratamento dos registros administrativos oriundos da Ficha Nacional de Registros de Hospedes - FNRH e Boletim de Ocupação Hoteleira - BOH.
55	30/07/2010	Fixar as Metas Institucionais do Ministério do Turismo para o primeiro período de avaliação.
56	30/07/2010	Estabelece os procedimentos da avaliação de desempenho individual da Gratificação de Desempenho de Atividade da EMBRATUR - GDATUR e dá outras providências.
72	29/09/2010	Estabelece os procedimentos e requisitos necessários para o cadastro do prestador de serviços turísticos formalizado como Microempreendedor Individual perante o Ministério do Turismo.
73	30/09/2010	Altera o artigo 17, da Portaria nº 153, de 06 de outubro de 2009, que institui regras e critérios para a formalização de apoio a eventos do turismo e de incremento do fluxo turístico local, regional, estadual ou nacional.
75	5/10/2010	Fixar as Metas Institucionais do Ministério do Turismo para o segundo ciclo de avaliação, que corresponde ao período de 1º de outubro de 2010 a 30 de setembro de 2011.
88	10/12/2010	Institui regras e critérios para a formalização de apoio a eventos do turismo e de incremento do fluxo turístico local, regional, estadual ou nacional, com o órgão ou entidade da Administração Pública Federal, Estadual, Municipal ou Distrital, direta ou indireta.
90	22/12/2010	Dispõe sobre as diretrizes do Programa Nacional de Qualificação Profissional e Empresarial do Turismo e formaliza o Programa Bem Receber Copa.

ANEXO VI

Instrumentos legais para o Estado do Rio de Janeiro

Diploma Legal	Assunto
Lei n.º 021/76	Autoriza o poder executivo a instalar postos de policiamento nos principais pontos turísticos do estado do Rio de Janeiro.
Lei n.º 031/76	Autoriza o poder executivo a instalar postos de informações turísticas nos principais pontos turísticos do estado do Rio de Janeiro
Lei n.º 921/86	Dispõe sobre a instituição dos atrativos e áreas estaduais de interesse turísticos.
Lei n.º 1.130/86	Define áreas de interesse especial do Estado e dispõe sobre a anuência prévia de projetos de parcelamento do solo.
Lei n.º 2.448/95	Dispõe sobre a atividade turística no Estado.
Lei nº 4315/04	Determina a obrigatoriedade da presença de guia de turismo local/regional do Rio de Janeiro em excursões de turismo realizadas no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.
Lei nº 4957/06	Modifica a lei nº 4.315, de 06 de maio de 2004, que determina a obrigatoriedade da presença de guia de turismo local/regional do rio de janeiro em excursões de turismo realizadas no estado do rio de janeiro e dá outras providências.
Decreto nº 42.777/10	Altera dispositivos do Decreto nº 40.486, de 01.01.2007, e dá outras providências.
Decreto n.º 43.899/12	Altera e Define novas competências do Programa Prodetur RJ.

ANEXO VII

Instrumentos normativos para Armação dos Búzios

Diploma Legal	Data	Assunto
Lei n.º 999	24/12/2013	Dispõe sobre a necessidade de autorização e cobrança de taxas para que ônibus, micro-ônibus e vans destinados à excursão ou eventos de qualquer natureza possam circular em armação dos Búzios.
Lei n.º 927	22/12/2011	Dispõe sobre a inclusão nos currículos da Educação Básica da rede municipal de ensino, dos conteúdos relacionados à teoria e prática do Turismo.
Lei n.º 804	22/07/2010	Dispõe sobre a regularização da malha viária do Município de Armação dos Búzios, denominando e estabelecendo critérios para a denominação de logradouros públicos, e dá outras providências.
Lei n.º 799	13/07/2010	Dispõe sobre a regulamentação do exercício da profissão de guias de turismo no Município de Armação dos Búzios.
Lei Complementar n.º 27	22/07/2010	Altera dispositivos da Lei Complementar n.º 14, de 9 de agosto de 2006 - Lei de Uso e Ocupação do Solo, e dá outras providências.
Lei n.º 764	22/12/2009	Dispõe sobre a regulamentação da exploração comercial de atividades náuticas nas praias do Município de Armação dos Búzios; revoga as Leis n.º 41/1997, 77/1998, 501/2005 e 514/2005, e dá outras providências.
Lei Complementar n.º 20	09/09/2008	Altera dispositivos da Lei Complementar n.º 14, de 9 de agosto de 2006, e dá outras providências.
Lei Complementar n.º 19	28/11/2007	Institui o Código do Meio Ambiente do Município de Armação dos Búzios e dá outras providências.
Lei Complementar n.º 14	09/08/2006	Dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo do Município de Armação dos Búzios.
Lei Complementar n.º 13	22/05/2006	Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Armação dos Búzios.
Lei n.º 477	15/02/2005	Suspende a análise e aprovação de projetos de construções e dá outras providências.
Lei Complementar n.º 06	10/09/2003	Institui o código de posturas do município de Armação dos Búzios.
Lei n.º 145	26/05/1999	A câmara municipal de Armação dos Búzios, por seus representantes legais aprova, e eu sanciono a presente lei. Cria o conselho municipal de turismo, e dá outras providências.
Lei Orgânica	11/11/1997	Lei que rege o município. Está subordinada a Constituição Federal e Estadual.

ANEXO VIII

Instrumentos normativos para Paraty

Diploma Legal	Data	Assunto
Lei n.º 1.805	09/12/2011	Dispõe sobre a geminação da cidade de Paraty, estado do Rio de Janeiro, e a cidade de Capri, na Itália.
Lei n.º 1.558	10/05/2007	Proíbe a instalação de gás a granel, nos limites do centro histórico do município de Paraty – RJ.
Lei n.º 1.475	03/10/2005	Dispõe sobre a regulamentação das atividades de transporte turístico marítimo na baía de Paraty, licenciamento para regular a atividade de barcos superior a 30 passageiros, bem como sobre a limitação das mesmas no porto e dá outras providências.
Decreto n.º 023	22/04/2004	Dispõe sobre a inclusão do transporte turístico feito por veículos tipo “Van” no decreto n.º 064/2003, que estabelece condições de acesso e circulação de ônibus e micro-ônibus de turismo no município de Paraty.
Lei n.º 1.404	22/03/2004	Dispõe sobre a obrigatoriedade da presença de guia de turismo credenciado pela Embratur, cadastrado no município de Paraty, para acompanhamento de grupos em excursão ou passeios promovidos por empresas ou instituições nacionais e internacionais, que veissem a exploração turística local.
Lei n.º 064	18/08/2003	Dispõe sobre nova regulamentação da lei municipal n.º 948, de 17 de dezembro de 1993, que estabelece condições de acesso de ônibus de turismo no município e dá outras providências.
Lei n.º 1.289	26/12/2001	Autoriza o poder executivo a motivar especialmente as pessoas da área do comércio e serviços do centro histórico, para utilização de vestimenta de épocas de passadas, tornando o local um verdadeiro teatro.
Lei n.º 1.114	30/03/1999	Dispõe sobre o acesso dos deficientes físicos ao centro histórico de Paraty.
Decreto nº 78	1999	Define pousada familiar e regulamenta o regime de estimativa para cobrança de I.S.S.Q.N
Lei n.º 1.014	15/05/1996	Dispõe sobre a prática de esportes náuticos recreativos e uso de embarcações miúdas com propulsão a jato ou moto no litoral paratiense.
Lei n.º 948	17/12/1993	Autoriza o poder executivo a dar nova redação à Lei 945/93
Lei n.º 945	02/12/1993	Disciplina a cobrança de tarifas públicas de estacionamento de veículos automotivos no município de Paraty e dá outras providências.
Lei n.º 844	27/12/1990	Dá nova redação ao artigo 131 da Lei n.º 655 de 16/11/1983.
Lei n.º 812	19/04/1990	Altera dispositivos da lei n.º 750 de 08/05/01988 e dá outras providências.
Lei n.º 720	07/07/01986	Institui o Código Municipal de Postura e dá outras providências.
Lei n.º 699	03/09/1985	Dispõe sobre a nova redação da Lei n.º 609 de 25 de junho de 1981, que regula o parcelamento do solo para fins urbanos no município de Paraty e dá outras providências.
Lei n.º 697	31/05/1985	Dispõe sobre a isenção do imposto sobre serviços de qualquer natureza para as microempresas estabelecidas no município, para atender o disposto no Decreto n.º 90.880 de 30/01/1985.
Lei n.º 655	16/11/1983	Código de obras do município de Paraty. Disciplina e estabelece normas para construções.
Lei n.º 609	25/06/1981	Regula o parcelamento do solo para fins urbanos, do município de Paraty e dá outras providências.
Lei n.º 608	25/06/1981	Fixa normas para o zoneamento urbano e de expansão urbana do município de Paraty. Secretaria de Turismo.