

**Pós-Graduação em
Desenvolvimento Sustentável**

**Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: análise
interdisciplinar de uma política pública em Goiás**

Leandro Bernardes Borges
Dissertação de Mestrado

Brasília – DF, Março de 2008



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – CDS

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: análise
interdisciplinar de uma política pública em Goiás**

Leandro Bernardes Borges

Orientadora: Profa. Dra. Iara Lúcia Gomes Brasileiro

Dissertação de Mestrado

Brasília – DF, 03 de março de 2008

Borges, Leandro Bernardes

Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Análise interdisciplinar de uma política pública em Goiás. / Leandro Bernardes Borges. Brasília 2008.

177 p.

Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

1. Regionalização – Turismo. I. Universidade de Brasília. CDS.

II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Assinatura

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Análise
interdisciplinar de uma política pública em Goiás

Leandro Bernardes Borges

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de Política e Gestão Ambiental, área acadêmica.

Aprovado por:

Profa. Dra. Iara Lúcia Gomes Brasileiro/ CDS/UnB Orientadora)

Prof. Dr. Saulo Rodrigues Filho/CDS/UnB

Profa. Dra. Maria Geralda de Almeida/ IESA/UFG

Brasília-DF, Março de 2008

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Pedro Célio e Genilda, pelo apoio, incentivo e, principalmente, pelo amor atribuído ao longo da minha vida.

Ao meu irmão, Moreno, e minha namorada, Tatiana, por acreditarem na realização desta pesquisa e compartilharem momentos de alegrias e frustrações.

AGRADECIMENTOS

Em especial, à minha orientadora Profa. Dra. Iara Lúcia Gomes Brasileiro pela serenidade em suas orientações, pelas críticas construtivas e, sobretudo, pelo convívio acadêmico. Obrigado pela orientação segura e necessária para o desenvolvimento deste projeto. Nesse processo aprendi o quanto a disciplina e o interesse são elementos importantes na produção do conhecimento.

Aos professores do programa de mestrado em desenvolvimento sustentável da Universidade de Brasília pelo aprendizado e pela luta incansável de nos transformar, ampliando os nossos conhecimentos.

Ao curso de mestrado em desenvolvimento sustentável do programa de pós-graduação da Universidade de Brasília, que me proporcionou oportunidade ímpar de amadurecimento pessoal e acadêmico.

Aos colegas de curso, com quem mais de perto convivi, dividindo esperanças e desafios na tomada de decisão e na proposição de ações que culminem na construção de um mundo melhor.

Aos funcionários do mestrado, que sempre nos atenderam com carinho e presteza.

Agradeço ao CNPQ pela bolsa concedida durante um ano de pesquisa.

À professora Dra. Maria Geralda de Almeida e ao professor Dr. Saulo Rodrigues Filho por terem aceitado o convite de participar da minha banca de defesa de dissertação.

Agradeço às instituições que abriram as portas para que este trabalho pudesse ser concretizado e, em especial, à Agetur, e à Seplan-GO pela disposição em conceder entrevista e ceder o acervo documental, nos quais embasei a pesquisa para a realização do estudo.

Agradeço aos participantes dos Fóruns Regionais de Turismo e aos representantes da sociedade civil que concederam as entrevistas.

Agradeço aos meus pais, que estiveram presentes e sempre apoiaram as minhas escolhas.

Agradeço ao meu irmão, que compartilha Comigo a experiência de estudante.

Agradeço, especialmente, a Tatiana Landim pelo carinho, paciência, companheirismo e estímulo ao meu trabalho.

Enfim, expesso meus sinceros agradecimentos a todos que contribuíram de forma acadêmica ou amiga, para a realização deste trabalho.

RESUMO

Planejamento adequado e fiscalização rigorosa do turismo constituem elementos necessários para o desenvolvimento desta atividade que, nos últimos anos, cresce de maneira acelerada em praticamente todo o mundo, baseada fundamentalmente em princípios econômicos. Entretanto, devido à sua natureza multifacetada e multidisciplinar, torna-se pertinente analisar as diversas formas e interfases que envolvem o planejamento do turismo, nos contextos social, cultural e ambiental de cada comunidade, em razão de suas especificidades. O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT), implantado no Brasil em 2004, logo após a criação do Ministério do Turismo e a elaboração do Plano Nacional do Turismo, prevê uma gestão pública descentralizada, uma abordagem comunitária participativa e a formação de Conselhos, Fóruns e Planos de Turismo com uma proposta teoricamente ascendente, cujos fundamentos derivariam das bases da sociedade. O estudo de diferentes visões sobre o desempenho do PRT, tomando por base o pensamento interdisciplinar, pesquisadores vinculados aos meios acadêmicos e a percepção dos gestores de turismo do estado de Goiás, pode contribuir para o entendimento e aprimoramento de metodologias de planejamento adequadas à realidade do Brasil.

Palavras Chave: desenvolvimento sustentável; turismo sustentável; regionalização do turismo; conservação do Cerrado.

ABSTRACT

Appropriate planning and strict supervision of tourism are necessary elements for the development of this activity that, in recent years, increases rapidly in almost all over the world, based mainly on economic principles. However, due to its multidiscipline and multifaceted nature, becomes relevant to analyze the various forms and interfaces involving the planning of tourism, in the social, cultural and environmental contexts, of each community, based on its specificities. The Regionalization of Tourism Program - Paths of Brazil, established in Brazil in 2004, soon after the creation of the Ministry of Tourism and the elaboration of National Action Plan for Tourism, points to a decentralized political management, a participatory approach and the formation of community councils, forums and tourism plans with a proposal theoretically upward whose pleas derive from the bases of society. The study of different views on the performance of Regionalization Program, taking based on interdisciplinary thought, researchers linked to academic and managers perception of tourism in the state of Goias, can contribute to the understanding and improvement of the appropriate planning methodologies considering the reality of tourism in Brazil.

Keywords: sustainable development, sustainable tourism; regionalization of tourism, conservation of the Cerrado.

LISTA DE FIGURAS, QUADROS, TABELAS, GRÁFICOS E IMAGENS

Figura 1 – Máquina a Vapor	25
Figura 2 – Crise de 1929	28
Figura 3 – Diagrama do Sistema do Turismo	69
Figura 4 – Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil	84
Figura 5 – Estrutura de Coordenação do PRT	87
Quadro 1 – Impactos Ambientais Positivos e Negativos do Turismo	90
Quadro 2 – Impactos Socioculturais Positivos e Negativos do Turismo	90
Quadro 3 – Impactos Econômicos Positivos e Negativos do Turismo	91
Quadro 4 – Impactos Positivos das Variáveis do Desenvolvimento Sociocultural	98
Figura 6 – Tripé da Sustentabilidade	101
Figura 7 – Ciclo do Sistema de Gestão da Sustentabilidade Ambiental	103
Figura 8 – Caminhos de Goiás	108
Figura 9 – 9 Regiões Turísticas de Goiás	110
Quadro 5 – Entrevistados dos Fóruns Regionais de Turismo – perfis	121
Gráfico 1 – O PRT Facilita Interiorizar Diretrizes	132
Gráfico 2 – O PRT Aumenta o Diálogo Entre os Municípios da Região	132
Gráfico 3 – Incentivo à Participação Social	133
Gráfico 4 – Maior Controle Ambiental pelo PRT	133
Gráfico 5 – Baixa Qualidade dos Gestores do Turismo em Goiás	134
Gráfico 6 – Empregos Formais Criados pela Atividade Turística no País	135
Gráfico 7 - Empregos Formais Criados pela Atividade Turística em Goiás	136
Gráfico 8 - Empreendimentos Formais da Atividade Turística em Goiás	136
Gráfico 9 – Número de Empresas Formais em Goiás	137
Gráfico 10 – Número de Empregados Formais em Goiás	137
Gráfico 11 - Recurso Federal Destinado ao Desenvolvimento do Turismo no Estado de Goiás	138
Gráfico 12 – Orçamento da Agetur em Relação ao Realizado	139
Gráfico 13 - Fluxo Turístico de Goiás	139
Gráfico 14 - Captação de Recurso Federal para Projetos Sustentáveis	140

LISTA DE SIGLAS

- Agetur** – Agência Goiana de Turismo
- Aiest** – Association Internationale d'Experts Scientifiques du Tourisme
- APLS** – Arranjos Produtivos Locais
- Bird** – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
- BNDES** - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BOH** – Boletim de Ocupação Hoteleira
- CAT** – Centro de Atendimento ao Turista
- CDS** – Centro de Desenvolvimento Sustentável
- CMMAD** - Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
- Combratur** – Comissão Brasileira de Turismo
- Comigo** – Cooperativa Agroindustrial dos Produtores Rurais do Sudoeste Goiano
- CoMtur** – Conselho Municipal de Turismo
- CNTur** – Conselho Nacional de Turismo
- Cnumad** – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
- DDT** - Dicloro-Difenil-Tricloroetano
- DS** – Desenvolvimento Sustentável
- Embratur** – Empresa Brasileira de Turismo
- EUA** – Estados Unidos da América
- Finam** - Fundo de Investimentos da Amazônia
- Finor** – Fundo de Investimentos do Nordeste
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- Fungetur** – Fundo Geral do Turismo
- Funtur** – Fundo Municipal de Turismo
- Ibama** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMS** – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
- Iesa** – Instituto de Estudos Sócio-Ambientais
- IUCN** – União Internacional para a Conservação do Meio Ambiente
- MMA** – Ministério do Meio Ambiente

MT – Municípios Turísticos

MPT - Municípios com Potencial Turístico

Mtur – Ministério do Turismo

OIs – Organizações Internacionais

OGU – Orçamento Geral da União

OMT – Organização Mundial de Turismo

ONGs – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

Opep – Organização dos Países Produtores e Exportadores do Petróleo

PIB – Produto Interno Bruto

PNEUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo

PNT – Plano Nacional do Turismo

Pnuma – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

RPPN – Reservas Particulares de Patrimônio Natural

Proecotur - Programa para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal

PRT – Programa de Regionalização do Turismo

Rintur – Relatório de Informações Turísticas

Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

Senac – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

Senai – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

Seplan – Secretaria de Planejamento

UF – Unidades Federais

UFG – Universidade Federal de Goiás

UFV – Universidade Federal de Viçosa

UnB – Universidade de Brasília

WTTC – World Travel and Tourism Council

WWF – World Wildlife Fund

SUMÁRIO

Dedicatória	i
Agradecimentos	ii
Resumo	iv
Abstract	v
Lista de figuras, quadros, tabelas, gráficos e imagens	vi
Lista de siglas	vii
Introdução	15
1 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E TURISMO SUSTENTÁVEL – CARACTERIZAÇÃO TEÓRICA	22
1.1 Desenvolvimento – O social e o ambiental subordinados ao econômico	23
1.2 Revolução industrial, crises do capitalismo e emergência da questão ambiental ...	24
1.3 A promoção do discurso do desenvolvimento sustentável	31
1.4 Os dilemas e embates do desenvolvimento sustentável	38
1.5 Elementos que tornam o turismo uma atividade especial	40
1.6 Desenvolvimento sustentável e turismo	42
1.7 A importância do turismo para os países em desenvolvimento	48
1.8 Alguns fatores que podem evidenciar os impactos negativos do turismo dentro de uma perspectiva de sustentabilidade	50
2 - ESTADO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	52
2.1 Crise do Estado	53
2.2 Políticas públicas e desenvolvimento sustentável	57
2.3 Políticas públicas e turismo	61
2.3.1 Políticas públicas de turismo no Brasil	64
2.3.2 A institucionalização do Ministério do Turismo	68
2.3.3 Plano Nacional do Turismo – Diretrizes Metas e Programas 2003 – 2007	71
2.4 Breves comentários sobre o PNT	77

3 - PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL	79
3.1 Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT)	80
3.2 Principais críticas ao PNMT	82
3.3 Programa de Regionalização do Turismo	84
3.4 Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional do Turismo e do Programa de Regionalização do Turismo e as primeiras constatações	89
3.5 Relatório de Sustentabilidade Econômica do Turismo do PRT	92
3.6 Relatório de Sustentabilidade Sociocultural do Turismo do PRT	97
3.7 Relatório de Sustentabilidade Ambiental do Turismo PRT	101
3.8 Comentários finais sobre os relatórios de sustentabilidade do PRT	105
4 – O PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO EM GOIÁS	107
4.1 O turismo sustentável no cerrado e os Fóruns Regionais de Turismo	114
4.2 – Percepção dos agentes sobre a regionalização do turismo	117
4.3 - A visão dos agentes regionais de turismo	123
4.3.1 – As quatro regiões turísticas da pesquisa	124
4.3.2 – Percepção das continuidades e diferenças entre o PNMT e o PRT	130
4.3.3 – Percepção das medidas para o turismo sustentável	131
4.4 Outras Considerações	135
Considerações Finais	144
Bibliografia	148
Anexos	157

INTRODUÇÃO

Neste trabalho, pretende-se analisar uma nova política pública de turismo no Brasil e sua adequação ao bioma cerrado, mais especificamente no estado de Goiás. Para isto, recorre-se aos principais documentos norteadores das políticas de turismo no país e na aparente forma de como o Estado vem assumindo seu papel frente aos dilemas do desenvolvimento sustentável, em um momento de transição ideológica pós-neoliberal.

Muito se sabe da relação direta existente entre o setor turístico e o ambiente natural, da sua importância como um novo componente do desenvolvimento econômico, de seus impactos sociais – principalmente na geração de empregos, distribuição de renda e realização de melhorias nos serviços de infra-estrutura básica – e da possibilidade de, por meio dele, promover a inclusão de grupos e etnias. Por esse motivo, trabalhar a multidisciplinaridade do turismo, aliada a um processo de planejamento e gestão adequado e responsável, pode gerar benefícios em níveis nacional, estadual e municipal, principalmente para países e regiões pouco desenvolvidos, caracterizados normalmente pelos baixos níveis de renda, altos índices de desemprego, baixo desenvolvimento industrial e social e pela grande dependência da agricultura.

Atendendo a uma antiga reivindicação do setor turístico, o Ministério do Turismo foi criado no Brasil em 2003, diante do desafio de conceber um modelo de gestão pública diferenciado, descentralizado e participativo. O órgão tem a competência e as condições necessárias para se articular com os demais ministérios, com os governos estaduais e municipais, com o poder legislativo, o setor empresarial e a sociedade organizada, visando integrar as políticas públicas e o setor privado.

Um grande passo nesta direção foi dado com a elaboração do Plano Nacional do Turismo – Diretrizes, Metas e Programas (PNT), em abril do mesmo ano, e com a criação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT), em 2004. Como o próprio nome sugere, o PRT propõe o ordenamento da atividade turística

2004. Como o próprio nome sugere, o PRT propõe o ordenamento da atividade turística com ênfase no desenvolvimento regionalizado, visando à estruturação, qualificação, diversificação e o desenvolvimento integrado da oferta turística brasileira, por meio da organização, planejamento e gestão das atividades turísticas por regiões. Até então, os documentos nacionais e estaduais não haviam sistematizado em seus programas e diretrizes para o setor compromissos explícitos com as diversas dimensões que esta complexa atividade abrange, entre elas a ambiental.

O estado de Goiás tem experimentado, nos últimos anos, níveis elevados de crescimento econômico e desenvolvimento social. Porém, a busca da rentabilidade financeira em graus significativos, marcada pelos setores agropecuário e de mineração, provoca profundas modificações no ambiente natural (eliminação de grande parte da vegetação nativa, introdução monocultural de espécies exóticas para uso comercial, uso de dejetos agroquímicos no solo, retirada de água dos mananciais, uso de maquinaria movida a combustíveis fósseis, entre outros), provocando desequilíbrios crescentes no ecossistema: redução da biodiversidade, queda da qualidade e quantidade de água, erosão e perda de fertilidade dos solos.

Nesse âmbito, a opção de investimento no turismo surge como elemento alternativo e diferenciado dessas atividades já consolidadas, com características menos agressivas ao ambiente, mesmo considerando os impactos negativos que, a partir daí, podem ser acarretados. A Agência Goiana de Turismo (Agetur) é o órgão oficial responsável pelo fomento e pelas políticas que auxiliam os gestores e profissionais do turismo no estado. O órgão foi o responsável pela caracterização das nove regiões turísticas de Goiás e busca promover o estado como um dos principais destinos do país, com o apelativo da diversidade natural, diferente do principal *slogan* brasileiro: “sol e praia”.

A academia, como espaço de pesquisa e construção de conhecimento, constitui fórum relevante para investigar essa nova estratégia de gestão do turismo, encabeçada pelo princípio da regionalização. Acredita-se que, em Goiás, a partir dessa ótica, o Plano Nacional de Turismo avançou buscando melhorar o planejamento e reforçar a regulação e a regulamentação, de modo que a expansão do turismo no cerrado não ocorresse à deriva, submetida tão-somente à lógica do mercado.

Nesse sentido, a problemática deste estudo aparece com as seguintes interrogativas: com que potencial o turismo, até então encarado como uma atividade de cunho estritamente econômico, pode contribuir para o processo de incorporação do

conceito de sustentabilidade na acepção de desenvolvimento regional? Como o Estado Brasileiro e outras entidades envolvidas no setor turístico podem ser eficazes e eficientes para a preservação da biodiversidade e da vivência sociocultural e para melhorar a distribuição de renda nas comunidades locais? Até que ponto as políticas em questão efetivaram-se no estado de Goiás para a prática do turismo no bioma cerrado?

Para responder a essas perguntas, tem-se como objetivo geral dimensionar os níveis de assimilação do PNT e do Programa de Regionalização do Turismo para o desenvolvimento sociocultural das comunidades locais e para as necessidades de preservação da biodiversidade do cerrado, especialmente, no estado de Goiás. Os objetivos específicos necessários a esse empreendimento são:

- promover um exercício interdisciplinar através da utilização conjunta de três bases conceituais freqüentes em diferentes disciplinas: o turismo como política pública setorial voltada a gerar emprego e renda no contexto da economia globalizada; o turismo associado à ética do respeito à vida e à consciência ecológica; e o turismo como agente de mercado alternativo ao investimento agropecuário no cerrado;
- investigar, na trajetória dos principais atores envolvidos com o setor turístico – três níveis de governo, empresários, organizações internacionais (OIs) e organizações não-governamentais (ONGs) e outras entidades da sociedade civil –, as atribuições referentes à temática do desenvolvimento sustentável; e
- discutir o papel do Estado brasileiro como agente regulador da “mão invisível do mercado” e gestor do turismo, especialmente para a dimensão ambiental, a partir da dissociação do Ministério do Turismo com o Ministério dos Esportes.

Para alcançar os objetivos propostos, a metodologia adotada nesta dissertação tem premissa nas formulações da nova ciência ecológica que alertam para a necessidade (e possibilidades) de unir as iniciativas do investimento econômico e de uso do território às exigências do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, ao encarar tais possibilidades, o trabalho corrobora o posicionamento dos autores do desenvolvimento sustentável, na medida em que a nova condição do homem frente à natureza e à ciência consiste justamente em um esforço de aceitar a incerteza, o impossível e o inconcebível.

O suporte da interdisciplinaridade está em Edgar Morin, que constitui pano de fundo de praticamente todos os autores do desenvolvimento sustentável (DS). Para esta

proposta utiliza-se Morin (2001), Bursztyn (1993 e 2002), Irving & Azevedo (2002), Cruz (2002), Duarte (2002), Pena-Vega (2003), Sachs (1993 e 2004), entre outros.

O enfoque interdisciplinar orienta, necessariamente, o estudo de temas e objetos centrados na linha de pesquisa “política e gestão ambiental” do Programa de Pós-Graduação do Centro de Desenvolvimento Sustentável, da Universidade de Brasília. Especificamente, essa concepção torna-se relevante quando o foco está voltado para o estudo do impacto do turismo no cerrado e, conseqüentemente, nas políticas públicas direcionadas à sua conservação. Pena-Vega, repercutindo o pensamento de Morin, avaliza a centralidade deste “paradigma em transição”, ao sugerir objetos do âmbito do ecossistema como totalidades: a) auto-organizadas e auto-organizantes; b) que mantêm interdependência entre os processos definidos na relação homem-natureza; e c) fundadas em dinâmicas de entropia negativa (Pena-Vega, 2003, pp. 30-35).

Morin também comunga a idéia de que a realidade deva ser concebida como um conjunto de sistemas complexos, entendida como totalidade, composta pelas auto-organizações da natureza e pela complexidade da mente humana. Pode-se pensar que Morin pretende separar o homem da natureza, o sujeito do objeto, mas ele explica o contrário. Segundo seu argumento, trata-se de “um afastar que permite o reencontro”. Mesmo que o referido autor não seja identificado pelos desdobramentos e reflexões específicas sobre o conceito de “desenvolvimento sustentável”, suas idéias fornecem referências que permitem a constante reconstrução desta temática como instrumento ou como perspectiva de análise, pois vão ao encontro do entendimento da natureza e do real, da política e da natureza, da sociedade e da ecologia, transcendendo o reducionismo e apresentando a totalidade: exigências vitais da prática sustentável.

As transformações derivadas das crises ou rupturas em categorias que até então definiam o conceito de desenvolvimento conduzem à denominação de desenvolvimento sustentável. Permitem também alterar o modo de conceber e produzir conhecimento e de interferir em contextos socioambientais definidos. Esta discussão aponta para questões metodológicas importantes à pesquisa e às reflexões que deram base à presente dissertação.

Uma dessas questões relaciona-se à postura de “integrar o observador na observação” (Pena-Vega, 2003), pertinente à opção de se utilizar o conceito de desenvolvimento sustentável. Ou seja, estudar o ambiente e as políticas que o afetam

implica em comprometer-se com o reforço das tendências de melhoria das condições de vida das comunidades locais e, ao mesmo tempo, em solidarizar-se com o respeito aos limites da capacidade de carga dos ecossistemas.

Uma abordagem que politiza de maneira mais explícita e ortodoxa a temática do desenvolvimento sustentável é encontrada em Enrique Leff, que considera histórico o processo de apropriação da natureza e do desenvolvimento pelo capital, seguindo tendência da supressão de um pelo outro, ou seja, da natureza pelo capital. Leff sublinha os descompassos desse processo e ainda polemiza a questão deixando entender que o desenvolvimento sustentável é mais uma das formas ideológicas que o capital tem de se reproduzir, apoiado no consumo dos recursos e na exploração das condições humanas. Fala de (re)apropriação social da natureza, em que as práticas do DS se dariam por um processo um tanto quanto abrangente e complexo e ela mesma – a natureza – passaria da periferia para o eixo central da produção capitalista.

Algumas cidades balneárias da Europa conheceram um acelerado crescimento do turismo na primeira metade do século XIX. Passadas algumas décadas, verificou-se que estas localidades tiveram suas populações multiplicadas rapidamente, devido ao despreparo de lidar com um turismo de massa naquela época. As conseqüências têm se mostrado, desde então, drásticas: marginalidade, violência, alcoolismo, prostituição, déficit habitacional, segregação social, desfiguração do cenário ambiental, entre outros. Populações tradicionais foram deslocadas para outros lugares e se criaram negócios ligados aos interesses do turismo, como parque de diversões, bares, pensões e residências de verão para a elite. A análise sociohistórica da relação cidades balneárias/turismo constitui uma boa forma de iniciar a discussão entre turismo e sustentabilidade (Lunas, 2006, p. 32).

O estudo da temática nos termos acima abordados indica a necessidade de um estudo qualitativo dos tipos descritivo e explicativo, sem descartar, entretanto, o uso de procedimentos de análise quantitativa.

Foram previstas algumas etapas para realização da pesquisa, que ocorreram de forma concomitante.

Etapa 1: realizou-se pesquisa bibliográfica de documentos dos principais organismos nacionais e internacionais (ONU, OMT, WWF, Proecotur e ONGs) dedicados à prática sustentável do turismo, bem como das políticas implementadas pelo Estado brasileiro e pelo estado de Goiás.

Também foram de grande relevância o levantamento bibliográfico de autores cujos trabalhos se relacionam com o desenvolvimento sustentável e as implicações analíticas para as intervenções governamentais e não governamentais moldadas nesses discursos. Nessa linha, procurou-se investigar relatórios de pesquisa, teses e dissertações dedicadas a essa temática, os quais, ao final, mostraram-se escassos.

Etapa 2: para captar a percepção do PRT e do desenvolvimento sustentável foram entrevistados vinte gestores do turismo em Goiás – doze representantes do setor público, quatro da iniciativa privada e quatro de segmentos da sociedade civil – atuantes na esfera de governança estadual e de quatro regiões turísticas que estão com os Fóruns Regionais de turismo instalados e funcionando.

Consoante à abordagem metodológica definida anteriormente, não existe um quantitativo estatístico definidor do número de entrevistas a serem realizadas. A proposta era a de realizá-las à exaustão, isto é, até que as repostas comecem a se repetir. Entretanto, definiu-se a priori um quantitativo mínimo de três entrevistas para cada uma das regiões que compunham o universo pesquisado. Dois questionários distintos foram elaborados, abarcando tanto entrevistas temáticas quanto entrevistas diretas e semidiretas. Sendo o PRT um programa de regionalização, considerou-se relevante orientar a reflexão a partir da ótica das regiões. A metodologia limitada à pesquisa será descrita, de maneira mais detalhada, no Capítulo 4, onde também serão apresentados seus resultados principais.

Como fontes suplementares, foram utilizadas fotografias, pesquisas em jornais e revistas, e informações divulgadas na *internet*.

Este trabalho foi organizado reunindo uma introdução (aqui apresentada), quatro capítulos e as considerações finais. Compõe o primeiro capítulo a fundamentação teórica das noções de “desenvolvimento sustentável” e “turismo sustentável”, destacando desde os principais marcos e conceitos sobre o discurso do desenvolvimento até a importância do turismo para os países subdesenvolvidos nos dias atuais.

O segundo capítulo foca sua análise no papel do Estado – como agente regulador e regulamentador – para a promoção de políticas que visam à concepção de uma sociedade sustentável. Para tanto, são abordados: (a) os principais aspectos que envolvem a discussão da crise do Estado nas últimas décadas do século XX; (b) a importância de políticas públicas bem definidas para a adequação de uma prática responsável de turismo; e, por último, (c) os principais marcos da institucionalização do

turismo no Brasil, em 2003, destacando a criação de um ministério específico para a atividade e a elaboração do Plano Nacional do Turismo.

No terceiro capítulo discorre-se sobre o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, utilizando os documentos referentes a este programa e os principais conceitos que sustentavam o seu antecessor, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo. Nesta parte, são feitas algumas ponderações a respeito da apropriação do conceito de desenvolvimento sustentável adotada por este programa, através de documentos que propõem estabelecer diretrizes de sustentabilidade econômica, sociocultural e ambiental do turismo.

O quarto capítulo, por sua vez, pretende mostrar como, na prática, o PRT foi estruturado no estado de Goiás pela Agetur. Para isso, é apresentada a metodologia utilizada na realização da pesquisa, bem como a definição do universo pesquisado e o tratamento das respostas obtidas. Por fim, são trazidos os resultados e discussão da pesquisa, relativos à percepção dos gestores entrevistados sobre o PRT e o DS.

Por último, são apresentadas as conclusões e sugestões da dissertação, elaboradas a partir do pensamento de integração do PRT com a prática sustentável do turismo.

CAP. 1: DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E TURISMO SUSTENTÁVEL – CARACTERIZAÇÃO TEÓRICA

Por certo tempo, o mito da natureza infinita esteve bastante presente no modelo desenvolvimentista do capitalismo. Esse fato era alimentado ainda mais pelo acelerado avanço nos campos científico e tecnológico das três últimas décadas, ou, ainda, pela emergência de correntes ideológicas – a exemplo das doutrinas neoliberais –, cujas bandeiras clamavam pelo crescimento econômico desenfreado como solução para os males que afligiam as nações desenvolvidas e aquelas em via de desenvolvimento.

Muito se fala dos desafios para o novo milênio nos campos do crescimento econômico, da inclusão social e da conservação da biodiversidade. A emergência de graves problemas socioambientais no final do século XX, em todo o mundo, fez eclodir uma intensa mobilização de países do sul e do norte, do ocidente e do oriente, com o fito de rever os caminhos e valores assumidos pela sociedade capitalista industrial. A necessidade de criar empregos, gerar divisas, reduzir desigualdades regionais, melhorar a distribuição de renda, eliminar a fome, controlar o despejo de resíduos sólidos nos ecossistemas, utilizar fontes alternativas de energia, entre outros, estabelece alguns pontos cruciais na premissa de (re)pensar um novo modelo de desenvolvimento que busque contribuir para a construção de uma nova ordem internacional, com vistas à melhoria da qualidade de vida e à proteção do meio ambiente, bem como à mudança das atuais sociedades em sociedades mais justas e equitativas.

Neste contexto, a atividade turística, com seus benefícios diretos e indiretos, apresenta-se como uma estratégia alternativa, viável e importante para que o desenvolvimento socioeconômico aconteça articulado às exigências de conservação ambiental no Brasil e no mundo. A contribuição que o setor do turismo pode aportar para o esforço do desenvolvimento sustentável, quando planejado, regulamentado e fiscalizado, vem sendo considerada cada vez mais relevante, tendo em vista o volume de pessoas que mobiliza, os contatos que promove entre diferentes realidades e culturas, os empregos capazes de gerar e as características de ocupação do ambiente, sua “matéria prima”.

Este capítulo tem como objetivo explicitar as referências teóricas utilizadas para nortear a reflexão sobre as relações entre o desenvolvimento sustentável e o turismo. Com base nos temas e questões relacionados, procurar-se-á estabelecer conjugação entre estes dois campos de estudo, a partir dos novos paradigmas, perspectivas e questionamentos que cercam as temáticas da sustentabilidade do desenvolvimento e do turismo, atividade tradicionalmente encarada pelo enfoque essencialmente econômico.

Para tanto, o capítulo será dividido em duas seções. A primeira corresponderá ao debate da complexidade que envolve a idéia de DS, a partir da conceituação do desenvolvimento, ampliado ao longo do tempo, de forma a incorporar os elementos de bem-estar social e da questão ambiental. A outra seção abordar's a concepção de uma nova noção de turismo, que expressa a relação deste setor com as dinâmicas do desenvolvimento sustentável: o turismo sustentável.

1.1 Desenvolvimento – O social e o ambiental subordinados ao econômico

Pensar o desenvolvimento sustentável remete, de início, à indagação do que se compreende por **desenvolvimento** e pela adjetivação **sustentável**. Teoricamente, as raízes do termo desenvolvimento estão intimamente vinculadas à idéia de progresso, um dos principais eixos de sustentação da sociedade moderna, tendo passado por várias interpretações dentro da economia. Entretanto, devem ser ressaltados os questionamentos que a realidade foi impondo à teoria que tratava o desenvolvimento como crescimento econômico. Nessa equivalência, a produção interna ou Produto Interno Bruto (PIB) de cada país determinava o seu grau de desenvolvimento.

Os questionamentos referidos no parágrafo anterior começam a partir dos anos 50, quando o crescimento da produção de vários países não se traduziu em benefícios materiais e culturais para as suas populações pobres. Percebeu-se que havia outras dimensões entrelaçadas à idéia de desenvolvimento, intrinsecamente ligadas à noção da elevação da qualidade de vida e que, portanto, limitando-se apenas à economia, o conceito mostrava-se insatisfatório.

Neste âmbito, Furtado e Pereira ressaltam o acréscimo de dois novos valores ao definir desenvolvimento como um processo de transformação econômica, social e político-institucional, mediante a qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo (FURTADO, 1998; PEREIRA, 1987). A

dimensão social foi lentamente sendo posta como necessária para se pensar o desenvolvimento, à medida que foram surgindo problemas no campo da distribuição e as reivindicações sociais urbanas se intensificavam.

A mobilização social, decorrente da alfabetização, da educação, dos meios de comunicação e da urbanização, envolve mudanças nas aspirações dos indivíduos, grupos e sociedades. Essas aspirações se ampliam mais rapidamente que a capacidade da sociedade em satisfazê-las. O crescimento econômico leva inicialmente ao aumento da desigualdade econômica, ao mesmo tempo em que a mobilização social reduz a legitimidade dessa desigualdade. Nesse sentido, a frustração amplia a participação política dos indivíduos socialmente mobilizados e, para que essa participação leve as demandas aos canais legítimos, são necessárias instituições fortes. Caso contrário, amplia-se a instabilidade política (Huntington, 1975).

Porém, a literatura mostra que, apesar de toda a ampliação da visão de desenvolvimento, a agregação das dimensões econômica, social e institucional ainda não é o suficiente para incorporar o adjetivo sustentável. Este adjetivo está diretamente atrelado à preocupação do discurso ambiental, que tem o seu início, de uma forma mais fundamentada, na década de 1970, apesar de já haver discussões anteriores sobre o assunto. A seguir, serão expostos os principais acontecimentos desta trajetória, desde o avanço da Revolução Industrial no século XIX, passando pela emergência da questão ambiental, em âmbito global, até a construção do que vem a ser o desenvolvimento sustentável, com destaque para o período que vai da criação do Clube de Roma (1968) à conferência Rio-92.

1.2 Revolução industrial, crises do capitalismo e emergência da questão ambiental

O termo “Revolução Industrial” foi cunhado por um francês para designar uma das grandes mudanças sociais e tecnológicas que ele viu acontecer à sua volta, com profundo impacto no processo produtivo em nível econômico e social (Roberts, 2001). As formas de produção anteriores a este período, que eram basicamente artesanais e manuais, passaram a ser realizadas em grande escala, por força da invenção da máquina a vapor, do tear e da mecanização da agricultura. Essa mudança logo conduziu a pensar que, em curto prazo, problemas fundamentais da humanidade relativos à alimentação, vestuário e emprego, seriam atendidos.

Indiscutivelmente, a revolução industrial acarretou um acelerado crescimento econômico para aqueles países que experimentaram o processo. Porém, puderam ser observadas outras conseqüências induzidas pelo próprio crescimento econômico, como o aumento descontrolado da população de forma nunca antes vista na história, principalmente nos centros urbanos onde se concentravam as indústrias. Por exemplo, entre 1500 e 1780, a população da Inglaterra aumentou de 3,5 para 8,5 milhões e, no período dos cem anos seguintes, ela saltou para 36 milhões (Wikipédia, acessado em 25/11/2007).

Verificou-se também uma profunda alteração na maneira de viver e na divisão do trabalho das populações que viviam nas nações que se industrializaram. O trabalho do operário era muito diferente do trabalho do camponês e do artesão, que eram atraídos às cidades, cada vez maiores e mais importantes. A cada instante surgiam novas máquinas, novos produtos, novos gostos, novos modos de vida. Os trabalhadores perderam o controle do processo produtivo, uma vez que passaram a trabalhar para um patrão (na qualidade de empregados e operários), perdendo a posse da matéria-prima, do produto final e do lucro.

Todas essas transformações foram possíveis em razão da combinação de fatores decisivos, como o liberalismo de Adam Smith, a acumulação de capital e uma série de inovações tecnológicas, sintetizadas no motor a vapor (Figura 1). A política econômica liberal acreditava que “a busca do interesse individual era a mola propulsora do bem-estar coletivo, e a harmonia social aparecia como a obra da *mão invisível* do mercado, que opera a mediação natural dos interesses individuais com os interesses sociais” (Duarte & Wehrmann, 2002, p. 2). E, para Adam Smith, quem poderia atrapalhar os indivíduos e a livre iniciativa do mercado? Segundo o diagnóstico e a prescrição do economista escocês, o “Estado deveria intervir o mínimo possível sobre a economia” (Smith, 1988), para que as forças do mercado agissem livremente, acumulando capital e fazendo com que a economia crescesse com vigor.

FIGURA1: Máquina a Vapor



FONTE: Wikipédia, 2007

A Grã-Bretanha foi pioneira no processo da revolução industrial, principalmente pela aplicação de políticas econômicas liberalizantes, desde meados do século XVIII. Antes da liberalização econômica, as atividades industriais e comerciais estavam cartelizadas pelo rígido sistema de guildas,¹ razão pela qual a entrada de novos competidores e a inovação tecnológica eram limitadas no país. E, de fato, a liberalização da indústria e do comércio acarreta enorme progresso tecnológico e grande aumento da produtividade na economia britânica em curto espaço de tempo.

A era agrícola superada, a máquina suplantando o trabalho humano, uma nova relação entre capital e trabalho, novas relações se estabelecendo entre as nações, e o surgimento de uma cultura de massa, entre outros eventos, formaram o ambiente propício para que o capitalismo se tornasse o sistema econômico vigente na Europa e em outras localidades do mundo.

A percepção do desenvolvimento se tornava cada vez mais quantitativa e concentradora de riquezas. À medida que se conseguia reduzir custos, investir em tecnologia e intensificar a produção, aumentava a lucratividade do investimento, mesmo que para isso tenha sido preciso aumentar também a população relativa de desempregados (denominada por Marx de “exército Industrial de reserva”), provocar o deslocamento de mão-de-obra e, conseqüentemente, “regular” os salários (Marx, 1988).

¹ Guildas eram associações de artesãos de um mesmo ramo que procuravam garantir os interesses de classe e regulamentar a profissão, durante a Idade Média.

Por si só, essas situações já representavam a origem dos problemas sociais que marcarão as sociedades modernas nas próximas décadas e ao longo do século XX.

Segundo Chelala, “a (ir)racionalidade capitalista torna o ser humano e os recursos ambientais meros instrumentos para a consecução de seu objetivo: obtenção de ganhos ao capital, ou, o que dá no mesmo, “o social e o ambiental subjulgados pelo econômico” (CHELALA, 2003, p. 41). É assim que se estabelece uma relação entre exploradores e explorados, projetando este pensamento tanto em uma visão micro (entre padrões e empregados de uma indústria), quanto em uma dimensão macro (entre Estados nacionais, divididos em desenvolvidos e subdesenvolvidos), ou, para utilizar termos da teoria Cepalina,² entre países centrais e países periféricos.

A dinâmica de funcionamento da aliança capitalismo-modernidade está centrada na produção de instrumentos e mecanismos racionais de apropriação e transformação da natureza – sobretudo pela sua conversão em mercadorias –, para alimentar a produção e a reprodução de sociedades insatisfeitas (Heller, 1998, p. 29). O fato de a sociedade industrial moderna pensar que podia resolver seus problemas básicos respaldada pela ciência, levou a uma das grandes rupturas da história da civilização que, por conseqüência, alterou sobremaneira a relação homem-natureza. Esse novo modelo de produção reduziu a natureza à condição de objeto de livre utilização, para proporcionar bem-estar material às sociedades modernas, cujo padrão de consumo (padrão energético) se caracteriza progressivamente pelo uso de recursos naturais (Bartholo Jr., 1984, p. 71).

Apesar do grande impulso econômico, do avanço tecnológico e do maior intercâmbio entre as nações, a lógica capitalista também se refletiu na busca incessante de novas áreas de colonização por parte das potências industrializadas. Este movimento, além de acelerar o processo de exploração dos povos economicamente menos favorecidos e de seus respectivos territórios, resultou em acirrada competição entre os países ricos e no fortalecimento do espírito armamentista, o que, mais tarde, culminou na eclosão das duas grandes guerras que o século XX experimentou.

Nesse período, mais especificamente durante a II Guerra Mundial, deu-se início à criação de um sistema nuclear no mundo que, desde então, vem sendo “aprimorado” tanto em capacidade de impacto quanto de volume de recursos movimentados. Herrera

² A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) foi aprovada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas em fevereiro de 1948. Resultou da necessidade de considerar as especificidades econômicas destas regiões com vista ao estabelecimento de políticas mais eficazes na promoção do desenvolvimento.

qualifica esse fator como essencial para a compreensão daquilo que ele caracteriza como a “crise da espécie”. Pela primeira vez na história, o homem seria capaz de acabar com sua própria existência (Herrera, 1984; Viola, 1987; Schell, 1985).

Apesar de a possibilidade de utilização de tal potencial ser muito pequena, a história nos conta que quando a humanidade acumula capacidade destrutiva dessa maneira, ela normalmente a usa. Como resultado disso, pela primeira vez difundiu-se fortemente o conceito de um *meio ambiente global*.

Vítima do próprio sistema, nota-se que cada período de auge do capitalismo é sucedido por crises. As crises enfrentadas no século passado – a crise de 1929 e a crise dos anos 1970 –, sejam elas depressivas ou ressessivas, guardam entre si uma característica comum: foram crises de superprodução.

Quando a Bolsa de Nova York quebrou em 1929, o mundo capitalista vinha experimentando um período de excelente desempenho econômico por quase seis décadas consecutivas. Apesar das divergências, economistas, historiadores e cientistas políticos apontam dois motivos principais para aquele que é considerado o pior e mais longo período de recessão econômica do século XX. O primeiro diz que o aumento da produção não acompanhou o aumento dos salários, além de a mecanização na produção ter gerado muito desemprego (Figura 2). O segundo refere-se ao período de reestruturação dos países europeus após a I Guerra Mundial. Esses eram potenciais compradores dos Estados Unidos (EUA), porém tiveram que reduzir drasticamente os gastos para recuperar suas economias.

FIGURA 2: Crise de 1929



Fila de famílias desempregadas esperando por ajuda financeira. Diversos programas de ajuda social foram criados pelo governo dos Estados Unidos a partir de 1933.

FONTE: Wikipédia, acesso em 28/10/2007.

Assim, o colapso se alastrou por todo o mundo capitalista, quando o país norte-americano restringiu a compra de produtos estrangeiros e suspendeu os empréstimos para outros países. Apesar dos efeitos e da intensidade variarem de país para país, as nações industrializadas, periféricas ou não, foram as mais prejudicadas, como geralmente ocorre nas crises econômicas. O Brasil, por exemplo, que tinha os estadunidenses como principais compradores de café, viu o preço deste produto despencar, gerando uma superprodução e, conseqüentemente, milhares de desempregados.

Poucos anos depois, toda a turbulência foi contornada em razão da atuação estatal, através da capacidade do setor público de produzir investimentos que, aos poucos, foram capazes de soerguer a economia mundial. Franklin Roosevelt, presidente dos EUA na época, propôs mudar a política de intervenção americana. Se antes o Estado não interferia na economia, deixando tudo agir conforme o mercado, agora passaria a intervir fortemente. O resultado disso foi a criação de grandes obras de infra-estrutura,

do salário-desemprego, da assistência aos trabalhadores e a concessão de empréstimos, entre outros.³

Nos anos 70, novamente o sistema capitalista enfrentou outro período de conturbação. Esta nova crise da modernidade foi provocada pela acentuada elevação dos custos de produção industrial, imediatamente repassados aos preços das mercadorias, o que desencadeou uma devastadora onda inflacionária. Essas pressões ganharam ainda mais relevo e espaço político quando a Organização dos Países Produtores e Exportadores de Petróleo (Opep) decidiu elevar o preço do barril de petróleo em até quatro vezes, levando as economias capitalistas a uma profunda recessão.

Mais uma vez, os reflexos da crise repercutiram com maior intensidade nas nações periféricas, principalmente nas latino-americanas. Isso ocorreu porque o crédito barato e abundante à época fez com que esses países realizassem grandes investimentos sem que as importações aumentassem muito. Inicialmente, o cenário possibilitou que os países alcançassem grandes índices de crescimento econômico;⁴ porém, os problemas surgiram quando o governo estadunidense foi obrigado a aumentar substancialmente as taxas de juros por causa da crise do petróleo, que havia levado a inflação a níveis insuportáveis, estimulando o endividamento desses países.

A crise dos anos 70 assumiu importância especial para a temática desta dissertação porque, a partir dela, começaram a ser revelados outros contornos que delineavam a situação naquele momento. Ao contrário da crise de 29, que teve uma dimensão essencialmente econômica, desta vez “os problemas davam indícios de que estava em risco não apenas a geração de renda e emprego, mas a própria existência humana sobre a face da Terra” (Chelala, 2003, p. 45). Embora a crise do petróleo sinalizasse uma demarcação de posição política e de defesa de interesses econômicos específicos, ao emergir ainda no clima apocalíptico que vinha sendo alimentado pela crítica ambientalista, ela favoreceu uma rápida associação entre os prognósticos de esgotamento dos recursos não renováveis e os limites da capacidade de carga do planeta.

Para Bartholo Jr., “a transformação da ciência em força produtiva é uma característica do processo civilizatório industrial moderno” (Bartholo Jr, 1984). A difusão da proposta de desenvolvimento disseminada pelo sistema capitalista revelou-se

³ Esta série de medidas adotadas pelo governo dos Estados Unidos para fugir da crise ficou conhecida como o *New Deal*.

⁴ No Brasil, por exemplo, esse período ficou conhecido como o “milagre brasileiro”.

ilusória, uma vez que a realidade incumbiu-se de mostrar o equívoco e o reducionismo que significava pensá-la com enfoque prioritariamente econômico, desconsiderando outras vertentes intimamente entrelaçadas ao processo, bem como as diferentes realidades dos estados nacionais.

O crescimento econômico consiste apenas em uma faceta do desenvolvimento, e não num fim em si mesmo. Embora tremendamente necessário, ele não se traduz em garantia de qualidade de vida e nem sempre tem conotação positiva, uma vez que pode produzir graves conseqüências socioculturais e ambientais, como certificado ao longo do século XX.

Além disso, a reflexão sobre a pobreza produzida por esse modo de produção resultou na convicção da necessidade de distribuir equitativamente os benefícios advindos do crescimento econômico entre as pessoas de um país e entre os países. A miséria e a pobreza, que têm sido constantes na história humana, representam hoje fenômenos sociais e de matrizes político-econômicos, não mais vistos como um fenômeno natural. E tanto o excesso de riqueza quanto o excesso de pobreza colaboram com a destruição do ambiente.

Um novo conceito de desenvolvimento começa, então, a se consolidar. Como procura-se expor a seguir, ele está diretamente relacionado ao modelo de consumo vigente, aos efeitos negativos da acumulação e do desperdício e aos riscos da degradação ambiental. Corroborando Duarte e Wehrmann, na perspectiva de enfrentamento dos principais problemas que assolam o mundo na contemporaneidade, o “desenvolvimento sustentável” coloca-se como um grande desafio para o século XXI, seja no nível teórico, pelas promessas e pela imprecisão conceitual que ele traz em seu bojo, seja no nível empírico, em razão das escassas experiências de sucesso espalhadas pelo mundo e pelas dificuldades práticas ainda hoje vivenciadas (Duarte & Wehrmann, 2002).

1.3 A promoção do discurso do desenvolvimento sustentável

O fascínio que a natureza exerce sobre o homem foi representado, ao longo da história, por uma mistura de admiração, contemplação e temor, sobretudo nos aspectos não compreendidos pela racionalidade vigente nos diferentes períodos. A preocupação humana com a degradação ambiental também remonta a datas distantes. Mas foi

somente quando os sinais da deterioração do meio ambiente se tornaram evidentes que o debate se propagou pelos diversos meios de comunicação, instituições políticas, núcleos acadêmicos, sociedade e até mesmo nos ambientes dos empreendimentos privados.

Não faltam exemplos de problemas ocasionados pela exploração abusiva dos recursos naturais na Idade Média, à época da Revolução Industrial – que é o grande marco do domínio do homem sobre a natureza – e no período da revolução tecnológica posterior à Segunda Grande Guerra. Nunca, em toda história da humanidade, a degradação ambiental foi tão intensa. Pode-se dizer que, nesse momento, poluição era sinônimo de progresso.

A população global multiplicou-se inúmeras vezes e a produção industrial e as construções civis também aumentaram, no ritmo e na lógica ditados pelo modelo capitalista de produção. A extração e a utilização cada vez maior de combustíveis fósseis, de minérios, a derrubada e/ou queimadas indiscriminadas de florestas, a poluição de rios, a emissão de poluentes na atmosfera, as catástrofes ambientais provocadas pela ação irrefletida do homem começaram a se configurar em preocupações mais incisivas, inicialmente de forma tímida e isolada por parte da comunidade científica, mas, depois, incorporadas pelos governos dos Estados Nacionais. Na esfera teórica, cria-se ao final do século XX o consenso de que a necessidade de produzir em escala máxima para gerar divisas e responder aos anseios consumistas das pessoas e do mercado choca-se diretamente com o discurso ecológico, que começava a desabrochar.

A partir desse momento, inúmeros movimentos ambientalistas eclodiram e vários organismos internacionais, governamentais e não-governamentais foram criados, ganhando notoriedade e passando a orientar discussões e debates em escala planetária que, até então, eram inéditos. Essas discussões objetivavam, entre várias iniciativas, estabelecer novos valores e paradigmas capazes de romper com a dicotomia homem *versus* natureza.

Em 1968, chefes de estado, economistas, cientistas e humanistas reunidos em uma organização não-governamental chamada Clube de Roma começaram a discutir as dimensões da crise ambiental e o futuro da humanidade. O caráter dinâmico da compreensão do desenvolvimento levou essa instituição, em 1972, a introduzir alguns novos elementos para se chegar a uma “correta” definição, bem como a seus limites e suas possibilidades. O desenvolvimento passou a ser associado a preocupações

demográficas, possibilidades de produção (especialmente de alimentos), ao caráter não renovável de alguns recursos naturais e à destruição do meio ambiente.⁵

Quatro anos mais tarde, o Clube publicou o relatório *The limits of growth*,⁶ coordenado por Dennis Meadows, chamando a atenção para a capacidade de suporte do planeta, que apresentava indícios de saturação e não poderia resistir por muito tempo ao modelo de desenvolvimento econômico praticado (Sachs, 1993). Pela primeira vez, um estudo utilizava a simulação computacional para discutir problemas macroeconômicos no mundo. Como resultado, esse estudo identificou cinco fatores determinantes e/ou limitadores do crescimento, dependendo da apresentação de suas variáveis, tais como a população, a produção agrícola, os recursos naturais, a produção industrial e a poluição.

Similarmente ao Relatório Meadows, como também é conhecido esse trabalho, *Small is beautiful*⁷ do economista alemão E. F. Schumacher e *Primavera silenciosa* da bióloga americana Rachel Carson, de 1962, relatam os efeitos do mau uso de biocidas químicos sintéticos, principalmente o DDT,⁸ apontando a necessidade de que fossem reconhecidos os limites do crescimento econômico, assim como os descaminhos assumidos pela ciência em sua aplicabilidade no desgaste ambiental, na exploração irracional dos bens disponíveis e na influência tecnológica sobre a humanidade.

Acontece que a grande dificuldade, na época, era exatamente conseguir modificar, de maneira tão radical, aquele modelo de crescimento e de civilização que o mundo havia adotado. Como convencer as pessoas de que elas devem consumir menos, ou que não devem consumir determinados produtos? A cultura consumista e de acumulação que tomou conta do mundo estava enraizada na sociedade ocidental, e isso não mudaria tão rapidamente. Então, aquela primeira proposta, aquele primeiro entendimento do Clube de Roma não atingiu o resultado esperado, sendo logo considerado inviável.

⁵ O conceito de sociedade de risco, como teorizado por Ulrich Beck, considera que, a partir de novos contextos reflexivos gerados pelos impactos da perspectiva do risco, novos padrões cognitivos estão se delineando para nortear tomadas de decisões, abrangendo desde as mais amplas no âmbito dos governos, às mais cotidianas da vida dos indivíduos (Beck, 1997).

⁶ *Os limites do crescimento*.

⁷ O livro *O importante é ser pequeno* retoma o tema do não-crescimento e critica o desperdício e a dilapidação dos recursos e a forte dependência da indústria com relação a tecnologias intensivas em capital e tecnologia.

⁸ Dicloro-Difenil-Tricloroetano (DDT) é o primeiro pesticida moderno desenvolvido após a Segunda Guerra Mundial para o combate dos mosquitos causadores da malária e do tifo. A autora diagnosticou que o pesticida causava doenças como o cancro e interferia na vida animal causando, por exemplo, o aumento de mortalidade dos pássaros (razão do nome do livro). Por estes e outros estudos, na década de 1970, o DDT foi banido de vários países.

O Relatório Founex, resultado do Encontro de Founex em 1971, identificou os principais tópicos dessa problemática. Sachs analisa sua relevância no avanço do discurso do desenvolvimento entendendo-o como

uma mensagem sobre a necessidade e a possibilidade de se projetar e implementar estratégias ambientalmente adequadas, para promover um desenvolvimento sócio-econômico equitativo, ou ecodesenvolvimento, uma expressão que foi mais tarde rebatizada pelos pesquisadores anglo-saxões como desenvolvimento sustentável. (Sachs, 1993, p.30)

Esse relatório se contrapõe tanto aos reducionistas econômicos, que acreditam que a tecnologia é capaz de solucionar todos os problemas ambientais, quanto aos reducionistas ecológicos, que ainda trabalhavam com a idéia de um catastrofismo neomalthusiano.⁹ Por fim, pondera-se que esse Relatório forneceu maior embasamento para a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada no ano seguinte em Estocolmo.

A Conferência é tida como um marco sem precedentes para o processo de cisão no discurso do desenvolvimento, por ter unido pela primeira vez em um grande evento países industrializados e em desenvolvimento – incluindo o Brasil – em torno de uma mesma temática. Para Machado, em razão das disputas de poder travadas no espaço político discursivo ali configurado, tanto a degradação do meio ambiente como a necessidade de preservá-lo foram vinculadas, direta ou indiretamente, à idéia de desenvolvimento. A relação entre meio ambiente e desenvolvimento foi “transformada em um campo de problematizações, passando a ser formulada como *questão*, ou seja, emergindo como problema político, como campo de disputas de poder” (Machado, 2005, p. 198).

O maior triunfo desse encontro foi a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma). É como se esse Programa fosse a voz para o ambiente dentro do sistema das Nações Unidas. Sua missão é liderar e incentivar a parceria dos diversos atores, nacionais e internacionais, e dos órgãos ligados à ONU, como se fosse um “catalisador, um advogado, um educador”, que facilitasse a prática sábia do desenvolvimento e a conseqüente melhoria na qualidade de vida da população.

⁹ Thomas Malthus (1766-1834) publicou em 1798 *Um ensaio sobre o princípio da população*, o primeiro grande estudo sobre o impacto do crescimento populacional sobre os recursos naturais e sobre a qualidade de vida dos centros urbanos. Essas teorias foram resgatadas, posteriormente, por alguns autores que ficaram conhecidos como *neomalthusianos* e profetas do apocalipse, por serem considerados pessimistas com relação à capacidade da Terra de suportar o nível de produção vigente.

O esforço inicial dos agentes internacionais para a proteção ambiental teve repercussão rápida e significativa para uma mudança de comportamento. Contudo, o fato de ter ocorrido em um momento histórico de conflito global, em que as principais potências mantinham suas atenções voltadas para os alinhamentos Leste-Oeste e Norte-Sul, mais uma vez impediu que os ganhos fossem ainda maiores.

Depois da Conferência de Estocolmo e da ampla repercussão dos questionamentos levantados pelo informe do Clube de Roma em *Os limites do crescimento*, instaura-se no Sistema das Nações Unidas um esforço de reordenação de suas estratégias desenvolvimentistas. Ao mesmo tempo em que a ONU era tomada como o foro político mais adequado para a discussão e o encaminhamento da problemática ambiental global, o fato de sua trajetória estar intimamente ligada à promoção das políticas de ajuda e fomento ao desenvolvimento tornava ainda mais complexo o desafio de recolocar sob novos paradigmas tais políticas de ajuda. A partir desse momento, criou-se uma série de Conferências da ONU que viriam a abordar, em sua essência, temas específicos como alimentação, moradia, população, direitos humanos e mulheres, entre outros.

Novas teorias e conceitos sobre essa temática emergiram ao longo das décadas de 1970 e 1980, tais como o *ecologismo* e o *ecodesenvolvimento*, de Ignacy Sachs. O ecologismo consiste em uma ideologia política surgida a partir dos prognósticos sobre o esgotamento dos recursos naturais e o futuro da vida no planeta. Pressupõe um olhar ecocêntrico para pensar as políticas públicas, tendo sido nesse cenário que os primeiros *partidos verdes* começaram a surgir.

Sachs, em virtude de seu discurso do ecodesenvolvimento, é apontado como um dos teóricos de maior impacto na investigação ambiental no Brasil. Para esse autor, o capitalismo consiste em um modelo insustentável, por restringir o desenvolvimento social e intensificar o consumo, em troca de bons indicadores econômicos. Assim, ele propõe um novo padrão socioeconômico que, em suma, traduz-se em “um processo que, cumulativamente, une eficiência econômica, equidade social e respeito aos limites e fragilidades do meio ambiente” (Sachs, 1986).

Em 1983, foi criada pela ONU, sob os auspícios do Pnuma, a Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento – composta por 21 países – que seria encarregada de propor estratégias de longo prazo para o ambiente. Os trabalhos dessa comissão resultaram no relatório “Nosso Futuro Comum”, publicado em 1987,

conhecido também como Relatório Brundtland, em homenagem à presidente da comissão e primeira ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland.

De todas as conceituações e teorias que visavam a adjetivar a compreensão de desenvolvimento naquele momento, a terminologia que adquiriu maior notoriedade, indubitavelmente, foi a do *desenvolvimento sustentável* (DS) – elaborada com primazia nesse Relatório.¹⁰ Ela abarcava, em suas diversas e abrangentes discussões, aspectos de ordem global em amplas escalas, com destaque para as vertentes social, econômica e ambiental, além de incorporar a variável temporal. O termo *sustentável* significa algo duradouro, suportável, permanente no longo prazo.

Para o Relatório Brundtland, junto à ONU, o desenvolvimento sustentável era definido como:

um modelo que busca satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades – utilizar recursos naturais sem comprometer a sua produção, fazer proveito da natureza sem devastá-la e buscar a melhoria da qualidade de vida à sociedade. (CMMAD, 1987)

De acordo com Herculano, baseando-se nos termos do Relatório, o DS consiste em

um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação de investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras (p.10); [é um] desenvolvimento que mantém as opções futuras (p.46); [é uma] correção, uma retomada do crescimento, alterando a qualidade do desenvolvimento (p.53); [a fim de torná-lo] menos intensivo de matéria-prima e mais equitativo em seu impacto (p.56). (Herculano, 1992)

O relatório “Nosso Futuro Comum” consolida uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e mimetizado pelas nações subdesenvolvidas. Considera que os produtos industrializados são a base material do padrão de vida contemporânea e, por isso, sua produção necessita de coerente adequação à legislação e normas ambientais. Também sugere planejamento e avaliação no desenvolvimento de produtos de modo a excluir ou minimizar a geração de resíduos, bem como a internalização dos custos ambientais de sua produção, de forma a reduzir riscos e contribuir para a preservação dos recursos.

O relatório ressalta também a incompatibilidade existente entre os padrões de produção e de consumo, bem como o uso irracional de recursos naturais com a

¹⁰ Mais especificamente, o item II do referido relatório trata a questão do desenvolvimento sustentável, desde sua conceituação.

capacidade de suporte dos ecossistemas. Necessitava-se estabelecer políticas para alcançar um modelo de sustentabilidade que reconhecesse as limitações do progresso e pudesse atender, em primeiro lugar, os anseios dos mais pobres, como a alfabetização, a garantia de emprego, de alimentação de qualidade, de acesso à água potável e energia. Portanto, como era de se esperar, os maiores interessados na reunião eram os países em processo de industrialização. Afinal, desenvolvimento sem melhoria da qualidade de vida das sociedades não poderia ser considerado como tal.

Pelo que foi expresso nesse documento, ficou claro que os problemas de degradação do meio ambiente não decorrem apenas do crescimento econômico. Previse-se que, a partir das próximas décadas, tais complicações seriam geradas principalmente pelo agravamento do subdesenvolvimento econômico e social do Terceiro Mundo. A respeito disso, afirma o professor Jakob Binsztok, de planejamento ambiental:

A Comissão concluiu que os problemas ambientais não resultam apenas do desenvolvimento, mas também do subdesenvolvimento, como a favelização, a ausência dos serviços de saneamento, a deficiência e o atraso tecnológico das indústrias, o avanço das fronteiras agrícolas, os desperdícios na utilização dos recursos naturais e o desmatamento, de que provém a degradação dos solos, das águas e da atmosfera, ou seja, as agressões ao meio ambiente.(Binsztok, 2002).

Por fim, uma das principais recomendações do Relatório Brundtland foi a realização de uma nova conferência mundial, para que as fundamentações debatidas nesse relatório pudessem servir para elaboração de propostas políticas. Sendo assim, em 1990, a Assembléia Geral das Nações Unidas decidiu convocar a II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que viria a ocorrer dois anos depois, em 1992, a convite do Brasil, na cidade do Rio de Janeiro. Por esse motivo, o encontro ficou mundialmente conhecido como a Cúpula da Terra, ou Rio-92, ou Eco-92.

Até aquele momento, o evento foi considerado a maior reunião de chefes de Estado da história da humanidade, com a participação de cerca de 120 governantes entre os 179 países participantes. Também contou com a participação da sociedade civil organizada, destacando-se que cerca de 22 mil pessoas, pertencentes a mais de nove mil ONG's, estiveram presentes nas principais atividades da Conferência. A Rio-92 foi o primeiro encontro internacional dessa magnitude a se realizar após a Guerra Fria.

Entre os principais temas da reunião, buscou-se dar continuidade à discussão dos novos paradigmas de desenvolvimento socioeconômico e foram levantadas alternativas

para reverter o processo de degradação ambiental impulsionada pela revolução tecnológica das últimas décadas. Muitos estudiosos consideram que o termo desenvolvimento sustentável só veio a se firmar como tal na Rio-92.

Frutos desses centros de debate, vários documentos foram gerados,¹¹ sendo o principal deles a Agenda 21. Agrupada em 40 capítulos e em quatro seções,¹² a Agenda 21 concretizou tudo aquilo que estava sendo discorrido desde a composição do Clube de Roma. Em outras palavras, consistia em “um programa de ação que pretendia promover em escala planetária um novo padrão de desenvolvimento, conciliando métodos de proteção ambiental, equidade social e eficiência econômica” (Chelala, 2003, p. 47). Porém, ainda hoje, esse programa é muito contestado pela ausência de compromissos concretos não indicados em seu documento, resultando em uma polarização entre as propostas que buscam redefinir o desenvolvimento em escala mundial e a sua mínima aplicação prática nas diversas esferas que propõem elaborar suas próprias Agendas 21.

1.4 Os dilemas e embates do desenvolvimento sustentável

O desenvolvimento sustentável emerge de um discurso que defende uma reorientação das ações humanas em relação à exploração dos recursos ambientais, visando garantir a sobrevivência do planeta e no planeta. Se a retórica de desenvolvimento/subdesenvolvimento foi construída como meio para solucionar aspectos centrais de uma *questão social*, o discurso do desenvolvimento sustentável foi construído como resposta a uma *questão ambiental* (Machado, 2005, p. 138)

Apesar da grande visibilidade adquirida nesse início de século, o termo desenvolvimento sustentável ainda apresenta divergências conceituais desde a origem do seu uso (Pires, 1998). Atualmente, persiste uma imprecisão conceitual e operacional do DS, na medida em que ele pode atender a diferentes fins e interesses, posições políticas e ideologias (Duarte, p.13; Guimarães & Tomazello, 2004).

O discurso do DS apresenta como principal característica um tratamento multidimensional, o que possibilita diferentes apropriações do conceito por diversos

¹¹ Outros documentos produzidos durante a Eco-92: Declaração do Rio; Declaração de Princípios sobre Florestas; Convenção sobre Diversidade Biológica; e Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas.

¹² A) Aspectos sociais e econômicos: as relações entre meio ambiente e pobreza, saúde, dívida externa, consumo e população; B) Conservação e administração de recursos: as maneiras de gerenciar recursos físicos como terra, mares, energia e lixo, para garantir o desenvolvimento sustentável; C) Fortalecimento dos grupos sociais: as formas de apoio a grupos sociais organizados e minoritários que colaboram para a sustentabilidade; D) Meios de implementação: financiamento e papel das organizações governamentais e não-governamentais.

grupos de interesse, cada qual considerando a dimensão mais conveniente para si. Montibeller Filho cita como exemplo o segmento empresarial que faz uma apropriação mercadológica do conceito e limita sua atuação às questões relacionadas ao ambiente físico. Muitas vezes se percebe que essa esfera se apropria indevidamente do termo como meio ou justificativa para manter o atual modelo de produção. Já da perspectiva ambientalista, o termo sugere um redirecionamento para a produção e o consumo, a construção de uma nova ética do comportamento humano e equidade social (Montibeller Fº, 2004, p. 282).

É nessa perspectiva que se permite desenhar uma noção ambígua de sustentabilidade, pois ao mesmo tempo em que se aceita a existência de limites aos modos de vida que não são compatíveis com os princípios da ecologia, mantém-se a defesa do modelo de crescimento econômico hegemônico. Nesse sentido, Herculano polemiza que desenvolvimento sustentável se configura como uma contradição, já que sustentabilidade apresenta-se como um termo do vocabulário ecológico e diz respeito à tendência dos ecossistemas à estabilidade, ao equilíbrio dinâmico, ao funcionamento baseado na interdependência. Por outro lado, desenvolvimento diz respeito a crescimento, expansão, desigualdade e prende o debate no campo restrito da economia (Herculano, 2002).

O esgotamento dos recursos vem se dando, principalmente, porque em alguns lugares o modelo de produção que parece infinito deu “certo”. E, no geral, onde a produção de mercadorias mais deu certo foi onde mais se destruiu a natureza. Conhecer a natureza significou, contraditoriamente, dominá-la e destruí-la.

Reafirmando essas idéias, Leff argumenta que

o discurso do desenvolvimento sustentável expressa um campo conflitivo, conformado por estratégias que correspondem a visões e interesses diferenciados. Suas propostas vão desde um neoliberalismo econômico ambiental, até a construção de uma nova racionalidade produtiva. (Leff, 2001, p. 7)

A necessidade de se construir uma outra racionalidade social é indicada pelo autor para que a ruptura com os atuais modelos societários oriente novos valores e saberes, aponte novos modos de produção sustentada em bases ecológicas e possa contribuir tanto para aflorar significações culturais como para a reinvenção das novas formas de organização democrática.

Rodrigues ainda vai mais além ao defender que o paradoxo (ou melhor, a contradição) da sustentabilidade do desenvolvimento leva à construção de uma ilusão,

de um sonho, de uma falsa utopia, e, por isso, se distancia da aplicação prática. Para a autora, explorar novas possibilidades e vontades humanas significa mudar a matriz do ideário. Nesse contexto, ela propõe a criação de uma utopia¹³ baseada em uma *sociedade sustentável*, em vez de desenvolvimento sustentável (Rodrigues, 1998, p. 136).

Para muitos autores, a difusão de um paradigma ecológico ainda não se concretizou. Os estudos se incorporam em debates disciplinares, em vez de uma “área de estudos ambientais” interdisciplinares. Visto realisticamente, o DS se propõe transparecer como um primeiro passo, no sentido de que talvez as pessoas comecem a escapar do insustentável, do insuportável e do sofrível (Herculano, 2002). Desse modo, o DS estaria a abrigar um leque de alternativas, adaptações e transformações que podem ser realizadas a partir de mudanças conceituais e culturais capazes de estabelecer novos padrões de comportamento, consciência, ação e consumo voltados para a edificação de um novo modelo de vida. É nessa perspectiva que se requer um maior entendimento sobre o termo multidimensional *desenvolvimento sustentável*, referido não apenas em sua origem, mas também no significado de utopias que sua utilização comporta.

1.5 Elementos que tornam o turismo uma atividade especial

Embora não haja uma definição única do que seja turismo, de acordo com a Organização Mundial do Turismo (OMT), o termo “consiste no conjunto de atividades que as pessoas realizam durante suas viagens a lugares distintos de seu contexto habitual (locais de destino), por um período inferior a um ano, com propósito de ócio, negócio ou outros motivos” (*apud* – Mtur, 2005). Trata-se de uma estrutura complexa, que envolve serviços diversos, ligados a ampla gama de setores da sociedade como hospedagem, alimentação, transporte e lazer, além de possibilitar um efeito multiplicador sobre outras áreas de suporte, como infra-estrutura, construção civil, telecomunicações e artesanato, entre outros.

Efeito multiplicador, certamente, é o conceito econômico mais utilizado para se estimar a implicação total do turismo sobre a geração de renda, que pode ser direta,

¹³ A autora entende utopia da mesma forma como Boaventura de Sousa Santos: “a utopia é exploração de novas possibilidades e vontades humanas por via da qual a imaginação opõe-se ao que existe, só porque existe, em nome de algo radicalmente melhor do que a humanidade tem direito de desejar e pelo qual vale a pena lutar (Santos, 1995, p. 323)”.

indireta ou induzida. De acordo com Benevides, as implicações diretas, basicamente, são os dispêndios feitos pelos turistas ao consumir hospedagem. As indiretas provêm dos gastos com lazer, alimentação, artesanato, transporte local, serviços bancários e até impostos. Por último, os efeitos induzidos se traduzem nos salários, aluguéis e juros recebidos das atividades turísticas que, por sua vez, geram outras atividades econômicas (Benevides, 1998).

Nesses termos, o turismo pode ser considerado uma atividade econômica, geradora de renda, divisas e trabalho, do mesmo modo que a agricultura e a indústria, sendo incorporada ao cálculo do Produto Interno Bruto (PIB) dos países. Enfim, turismo implica em dinheiro circulando. Porém, este trabalho se propõe a explorar o setor turístico sob uma abordagem diferenciada destas, enfatizando a sua peculiaridade frente aos novos valores e paradigmas que emergem neste início de século, em particular, a responsabilidade que seus agentes buscam assumir diante de outras vertentes além da econômica.

A Organização Mundial do Turismo é o órgão que afiança, desde 1950, o crescimento médio anual do turismo internacional. Tendo como base sua própria definição de turismo, o órgão utiliza, especificamente, indicadores que contabilizam o total de desembarques internacionais em diversas entradas, como portos, aeroportos, e estações rodoviárias. Se na década de 1950 o organismo constatou que 97% da movimentação de turistas se concentrava em 15 principais destinos europeus e norte-americanos, já no início do século XXI esse percentual caiu para cerca de 60%. Verificou-se que a transferência de visitantes para outras regiões do mundo favoreceu, especialmente, os países economicamente em transição, como o Brasil.

Atualmente, a atividade turística como negócio apresenta um crescimento ímpar no mundo inteiro, quando comparada a outras atividades econômicas. Vem sendo considerada como uma das principais geradoras de divisas, contabilizando 10% do PIB mundial (OMT, 2004). Com uma movimentação de aproximadamente 800 milhões de viajantes no mundo, a indústria do turismo emprega, direta e indiretamente, cerca de 255 milhões de pessoas, o que representa 10,7% dos empregos mundiais (WTO, 2004, p. 3). Por esse motivo, o turismo hoje é considerado uma indústria, alcançando índices superiores aos de outras áreas tradicionais como a produção automotiva – o grande ícone da economia moderna – e a indústria química (Theobald, 2002, p. 28).

No Brasil, de cada dez empregos, um é gerado por serviços ligados ao turismo, vinculando-se horizontalmente a 55 setores da economia, abrangendo desde a mão-de-

obra mais qualificada, em áreas que se utilizam de alta tecnologia (transportes e comunicações), até as de menor qualificação, tanto no mercado formal quanto no informal. Construção civil, transportes, bancos, hotelaria, criação artístico-cultural, empresas de agenciamento e viagens, órgãos públicos, educação secundária e superior, informática, produção alimentícia e comércio local geral também são exemplos de setores impactados pela indústria do turismo. O setor atualmente representa o terceiro maior índice do Produto Interno Bruto (PIB) do país, ficando atrás apenas da soja em grãos e do minério de ferro (Embratur, 2004).

Destaque-se que em países que recebem vultosos números de visitantes estrangeiros, o turismo se configura como um importante alicerce para o equilíbrio das contas externas.¹⁴ Segundo o Ministério do Planejamento, a conta corrente da balança de pagamentos do Brasil tem se ajustado fortemente e contribuído para a manutenção da atividade econômica nos últimos anos. A contribuição do turismo para a conta corrente na atualidade tem sido crescente, chegando ao superávit nos anos de 2003 e 2004.

Resumidamente, também podem ser considerados fatores que tornam o turismo uma atividade especial: a prioridade dada às pequenas e médias empresas, pois são as que prestam serviços ao público final, no local onde o turismo efetivamente acontece; a inclusão das classes menos favorecidas da sociedade, em razão de sua enorme capilaridade; a geração de empregos a um custo bem menor do que outras atividades econômicas; a capacidade de reduzir as desigualdades de renda em regiões que apresentam notáveis problemas sociais; e, por último, o elemento de integração nacional, ao promover um contato extraordinário de diversidade física e cultural (Brasil, 2006).

Corroborando Teixeira, todos estes fatores apresentados acima justificam a convocatória para as ciências sociais aprofundarem os estudos no fenômeno do turismo, nas suas motivações e suas conseqüências (Teixeira, 2006).

¹⁴ Por exemplo, a balança de pagamentos, que é um instrumento da contabilidade social referente à descrição das relações comerciais de um país com o restante das nações, contabiliza as receitas totais do país menos suas despesas, na forma de importações e exportações de produtos, serviços, capital financeiro, bem como na de transferências comerciais.

1.6 Desenvolvimento sustentável e turismo

Nos últimos anos, o estabelecimento de padrões sustentáveis de desenvolvimento vem recebendo a atenção de todos os setores da sociedade. A contribuição que o setor de turismo pode aportar a esse esforço é de grande relevância, em vista do número crescente de estudos e pesquisas realizados nessa área, do volume de pessoas que mobiliza, dos contatos que promove entre realidades e costumes – que podem contribuir para uma “cultura de paz” –, dos empregos que pode gerar e, ainda, em razão da dependência por sua “matéria prima”, constituída dos recursos ambientais e culturais das comunidades onde se estabelece.

Muitos autores reforçam a posição estratégica do turismo dentro de uma perspectiva de sustentabilidade, ao mencionar sua facilidade de interação com diversas áreas e a ligação com entes ou processos econômicos, sociais, culturais, políticos e físicos – territoriais. Para Capra, nesse contexto, a sustentabilidade é uma função complexa, que combina de maneira particular cinco variáveis: interdependência, reciclagem, parceria, flexibilidade e diversidade.

- **Interdependência** - diz respeito à rede de relações em que o sucesso do todo depende de cada um, da mesma forma que o sucesso de cada um depende do todo. Essa visão implica transformações profundas nos valores e uma mudança de percepção: é preciso fixar-se mais nas relações do que nos objetos.
- **Reciclagem** - sabe-se que todos os organismos de um ecossistema produzem resíduos, mas o que é resíduo para um pode ser alimento para outro, e isso possibilita a reciclagem. Os processos produtivos necessitam de energia e de recursos materiais, que têm custos ambientais e sociais que não costumam ser computados ao final do processo. Os danos causados e o custo público da reparação fazem com que esse processo produtivo privatize os lucros e, muitas vezes, socialize as perdas.
- **Parceria** - diz respeito ao estabelecimento de ligações e associações que permitam aos parceiros conhecer e compreender mais claramente as necessidades dos outros. Também aqui uma transformação social (de mentalidades) é necessária, pois, atualmente, o que é valorizado como

habilidades como a competição, a expansão e a dominação deve dar lugar à cooperação e à tolerância.

- **Flexibilidade** - refere-se à capacidade de adaptação a estímulos externos, de maneira que o sistema não entre em colapso. É o difícil equilíbrio entre estabilidade e mudança, entre fidelidade às raízes e a abertura ao novo, entre a preservação da ordem e a liberdade e criatividade dos agentes. Essas diferenças são indicativas de diversidade e de vitalidade de uma comunidade.
- **Diversidade** - refere-se à multiplicidade de expressões culturais e permite a reconstrução, a reorganização das relações entre os membros de uma comunidade, pois a diferença e a diversidade não devem ser traduzidas como desigualdade. Elas são fundamentadas no princípio da equidade (Capra, 1999).

Diante dessa nova noção de desenvolvimento e da atividade turística, como agente de mercado, surge a terminologia que expressa a relação entre as dinâmicas do desenvolvimento sustentável e do turismo: o turismo sustentável.

As iniciativas para se chegar a um significado sintético de turismo sustentável são consideradas por muitos estudiosos como perigosa, por definir algo de natureza extremamente complexa, cujas implicações e relações não podem ser reduzidas na simplicidade de um conceito traçado em poucas linhas. Mesmo a definição de turismo tem sido controversa, dificultando a sua mensuração e, conseqüentemente, a discussão de seus efeitos sobre os sistemas turísticos, de forma a se falar em sustentabilidade. Wahab ressalta a dificuldade de definir satisfatoriamente o turismo, por causa da sua natureza multifacetada (Wahab, 1977).

Mesmo diante de tantas dificuldades, muitas foram as tentativas até agora de compreender o que, de fato, venha a ser “turismo sustentável”. O termo começou a ser divulgado na Europa com a função de definir as novas formas de turismo praticadas inicialmente nesse continente, sob o rótulo de turismo alternativo. Entre as mais conhecidas práticas estão: turismo natural, turismo leve, ecoturismo, turismo rural, agroturismo, turismo cultural etc..

A Declaração de Manila, elaborada em reunião organizada pela OMT, em 1980, talvez tenha sido uma das manifestações coletivas mundiais mais importantes para essa definição. Entre muitas recomendações, destacou-se a iniciativa de enfatizar a

importância dos recursos naturais e culturais, aliada à necessidade de conservá-los para o desenvolvimento da atividade no mundo (Theobald, 2002, p. 117).

Outros dois momentos marcantes desse processo consistiram na Conferência Mundial sobre Turismo Sustentável, realizada em 1995 nas Ilhas Canárias, Espanha, e a Conferência Internacional sobre Biodiversidade e Turismo, em 1997, que teve lugar em Berlim. Da primeira, resultou a Carta de Turismo Sustentável de Lanzarote, que destacava como papel central do setor turístico o desenvolvimento de muitas localidades, particularmente de países menos industrializados com grande diversidade natural e cultural (López, 2001, p. 193). Com base nessa Carta, foram concebidos 18 princípios de sustentabilidade do turismo (Anexo 1), que podem ser resumidos em quatro eixos:

- ✓ Proteção e recuperação dos recursos naturais;
- ✓ Qualidade de vida das comunidades locais;
- ✓ Satisfação das necessidades dos turistas;
- ✓ Respeito à cultura local.

Nessa mesma oportunidade, a OMT estabeleceu uma definição inicial para o turismo sustentável, trazendo, intrinsecamente, em suas mais variadas formas, estratégias baseadas na dinâmica local para o seu desenvolvimento. Assim, turismo sustentável seria aquele:

ecologicamente suportável a longo prazo, economicamente viável, assim como ética e socialmente equitativo para as comunidades locais. Exige integração ao meio ambiente natural, cultural e humano, respeitando a frágil balança que caracteriza muitas destinações turísticas (Organização Mundial do Turismo, 1995).

A segunda conferência (Berlim, 1997) destaca-se “pelo ponto de vista das preocupações governamentais” (Lunas, 2006, p. 36). Esse encontro contou com a participação de ministros de turismo e meio ambiente de diversos países, principalmente europeus, além de organizações internacionais engajadas nessa temática, como OMT e União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (IUCN). A declaração resultante dessa conferência enfatiza a necessidade de cuidados com as dimensões ambiental, econômica, social, cultural e político-institucional, e ressalta a necessidade do estabelecimento de um elo entre os governos, OIs, iniciativa privada, sociedade civil organizada e comunidades, para “alcançar” o turismo sustentável.

Assim, surge o termo “turismo sustentável”, com a idéia de conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação dos patrimônios ambiental e cultural.

Esse pensamento emerge da inquietante percepção de que vários recursos naturais não são renováveis, ou se regeneram lentamente, como a água potável e o petróleo, e da possibilidade de o turismo provocar ações agressivas ao meio ambiente como o desmatamento, a construção em locais indevidos de rodovias, indústrias e parques temáticos sem algum tipo de fiscalização, podendo ocasionar a poluição de recursos hídricos e do ar, entre outros.

De modo equivocado, por vezes, sugere-se que o turismo sustentável seja simplesmente outro tipo de turismo, sinônimo de ecoturismo e antítese do turismo de massa. Entretanto, o que se deve assumir, conceitualmente, é que o conceito de desenvolvimento sustentável seja aplicado a qualquer segmento do turismo e em qualquer escala, desde o turismo de massa e seus grandes *resorts* até aquele desenvolvido em pequena escala e em lugares ambientalmente frágeis, de ecossistemas únicos e natureza preservada.

Defendendo essa corrente, Marta Irving (2002) aprofunda a conceituação dessa complexa atividade, ao abordar a participação e a responsabilidade dos atores envolvidos. A autora elucida a sustentabilidade do turismo como

aquela visão de turismo integrada em uma concepção de planejamento regional que tivesse como ponto de partida a possibilidade de ser economicamente rentável. Mas que tivesse a obrigação, compromisso de preservar o patrimônio natural, valorizar o aspecto cultural e ser capaz, também, de promover o engajamento dos atores sociais (setor privado, público, comunidade e todos os outros agentes que, direta ou indiretamente influenciam ou recebem influência deste exercício) no processo de tomada de decisões. (Irving, 2002)

No caso específico do setor turístico e, mais ainda, do segmento do ecoturismo, devem ser ressaltadas as questões da inclusão social e da preservação ambiental, antes da questão da eficiência econômica. Para Goulet, o conceito de sustentabilidade do turismo também está intimamente relacionado com a dimensão política. O autor entende que

a sustentabilidade necessita ser garantida em quatro domínios: econômico, político, social e cultural. A viabilidade econômica depende de um uso de recursos que não o esgote irreversivelmente e de um padrão de manejo do lixo resultante da produção que não destrua a vida. A sustentabilidade política se baseia em dar a todos os membros da sociedade uma *responsabilidade na sua sobrevivência*. Isto não pode ser conseguido, a menos que todos gozem de liberdade, direitos pessoais invioláveis, algum nível mínimo de segurança econômica e acreditem que o sistema político no qual vivem persegue algum bem comum, e não meros interesses particulares. (Goulet, 1997, p. 78)

Isso se deve à complexidade das inter-relações entre estes seus atores e as suas diversidades. Segundo Lunas, a visão da sustentabilidade política “contribui com um elemento novo, o da ética, que deve permear as relações entre os atores, com conseqüências para todas as dimensões do turismo” (Lunas, 1996, p. 42).

Desde então, o envolvimento do turismo com a questão da sustentabilidade vem se ampliando. Esse fato se evidencia com o crescente número de publicações dedicadas ao tema, assim como as várias declarações endossadas nos últimos anos e inspiradas na Agenda 21 Global, documento elaborado na Eco-92. Dentre elas, destacam-se a “Agenda 21 para a Indústria de Viagens e Turismo para o Desenvolvimento Sustentável” (Anexo 2) e o “Código Mundial de Ética do Turismo” (Anexo 3) (OMT, 1999).

A primeira publicação objetiva orientar tanto os órgãos governamentais e representações das organizações da indústria turística, como empresas de viagem e turismo, na identificação de áreas prioritárias para o desenvolvimento de programas e procedimentos que visem à implementação do turismo sustentável.

Para governos e organizações da indústria turística, o documento recomenda, entre outras iniciativas: a avaliação da capacidade do quadro regulatório; a avaliação das implicações econômicas, sociais, culturais e ambientais das operações da organização/instituição; o treinamento, educação e formação da consciência pública; o planejamento para o turismo sustentável a partir de medidas que assegurem o controle efetivo do uso do solo; a promoção de intercâmbio de informações, conhecimento e tecnologias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento que viabilizem o turismo sustentável.

Já para as empresas de viagem e turismo, a declaração indica: a minimização do desperdício, mediante a redução do uso de recursos e aumento da qualidade; o gerenciamento de energia; o gerenciamento da água; o gerenciamento do esgoto; o gerenciamento de produtos tóxicos e/ou perigosos; o gerenciamento do sistema de transportes; o planejamento e gerenciamento do uso do solo, no contexto da demanda de uso múltiplo e eqüitativo, tendo em vista o compromisso com a preservação ambiental e cultural, assim como com a geração de renda; e o envolvimento do *staff*, clientes e comunidades nas questões ambientais.

Já o Código Mundial de Ética do Turismo se ampara na Agenda 21, mais especificamente em seu capítulo 30, expressando o fortalecimento do papel do comércio

e da indústria por meio da adoção de códigos de conduta que promovam atuação responsável dos atores envolvidos em vista da sua importância no desenvolvimento econômico e social.

A inclusão da dimensão ética, seguramente, se posta como pertinente do ponto de vista de sustentabilidade do turismo, pois, necessariamente, irá permear sua gestão e comercialização. Para Weaver, o conceito de turismo sustentável está umbilicalmente ligado à ética do desenvolvimento sustentável e suas atividades e processos não devem degradar o meio ambiente, de forma a promover sua viabilidade por um período indefinido (Weaver, 1998, p. 5). Portanto, o fortalecimento dos princípios da sustentabilidade implica a retomada de valores éticos que afirmem uma cultura de paz, de diálogo e tolerância e que coloquem a fraternidade, a alteridade e a solidariedade como elementos centrais nas relações sociais. A retomada desses valores deve estar articulada com a luta pela democracia e a abertura de novos espaços e mecanismos concretos de inclusão e participação social.

Como lembra Kahn, “o turismo pode ser considerado uma indústria sem chaminés, cujos principais produtos são intangíveis e heterogêneos, não podendo ser guardados para ser vendidos depois, ou seja, são consumidos ao mesmo tempo em que são produzidos” (Kahn, 2003, p. 110). Garrod e Fyall ressaltam o discurso ético na própria característica e prática do turismo sustentável, que “envolve uma procura mais produtiva e harmoniosa do relacionamento que envolve o visitante, a comunidade anfitriã e o lugar, uma situação que pode ser mantida sem exaustão dos recursos, sem enganar o visitante ou explorar a população local” (Garrod & Fyall, 1988, p. 205).

1.7 A importância do turismo para os países em desenvolvimento

A atividade turística possui características que a torna única entre as atividades econômicas de um país, especialmente naqueles em vias de desenvolvimento, como o Brasil. De acordo com estimativas apresentadas pela Organização Mundial do Turismo, publicadas no Barômetro do Turismo Mundial em outubro de 2006, o turismo mundial desse ano atingiu um índice de crescimento de 4,5 % em relação ao ano de 2005, devendo triplicar no intervalo de 1995 a 2020, em número de viagens internacionais. Essa mesma projeção destaca, entre vários fatores, a intensificação da atividade para o continente sul-americano que, de 2005 para 2006, atingiu um crescimento superior a 8%

(OMT, 2006). Todos os indicadores vêm mostrando também que o choque do 11 de setembro parece ter ultrapassado sua pior fase de retração em 2002 e 2003.

As regiões pouco desenvolvidas são caracterizadas, normalmente, pelos baixos níveis de renda, altos índices de desemprego, baixo desenvolvimento industrial e social e grande dependência da agricultura. Por tudo isso, a injeção de divisas constituídas pelo gasto turístico e investimentos externos tem, nessas regiões debilitadas economicamente, efeitos mais significativos que em outras regiões, impulsionando o desenvolvimento local (Almeida, 2008).

Ao trabalhar a multidisciplinaridade do turismo, dentro de um apropriado processo de planejamento e gestão que envolva as comunidades locais, podem-se gerar benéficos impactos econômicos, políticos, ambientais, culturais e sociais, nos níveis municipal, regional e nacional. As cidades necessitam de água, energia, transporte público, segurança, coleta e destino para o lixo, tratamento de esgoto, comunicação, vias públicas e facilidade nos acessos. Esses benefícios atingem tanto os turistas que visitam as localidades quanto os seus moradores.

Portanto, quando um turista chega a determinada destinação turística, com seus gastos, ele provoca impactos sobre uma vasta gama de serviços e equipamentos que não são originariamente voltados para atender ao turismo. Esses impactos incidem sobre serviços que se estendem desde a utilização do comércio local, como táxis, farmácias, bancas de revistas, postos de gasolina etc., até equipamentos da infra-estrutura da cidade, como bancos, hospitais, redes sanitárias e vias de deslocamento (Almeida, 1996). Também verifica-se que, em relação à criação de postos de trabalho, esse setor exige investimentos de menor vulto, se comparados com outros setores da economia, ao mesmo tempo em que a agilidade com que se processa a qualificação dos recursos humanos e a impossibilidade da substituição de trabalhadores por máquinas e equipamentos o torna um setor fundamental para o cumprimento das metas de desenvolvimento a cargo dos governos.

Quanto maior a distância entre pobres e ricos, menor o desenvolvimento local. Atualmente, o Brasil apresenta um dos maiores indicadores de desigualdade social, o que revela a existência de milhões de brasileiros fora do padrão mínimo de dignidade humana. Com base nos princípios de sustentabilidade, o setor de turismo e da hospitalidade apresenta-se como um dos mais promissores para a realização do processo de inclusão social, tanto no país assim como em todo o mundo.

1.8 Alguns fatores que podem evidenciar os impactos negativos do turismo dentro de uma perspectiva de sustentabilidade

A lógica que conduz à concepção do desenvolvimento sustentável é semelhante à de se pensar o turismo como atividade econômica responsável pelas dinâmicas sociais, políticas, culturais e ambientais. Assim como os embates da sustentabilidade do desenvolvimento, o discurso do turismo vem sendo marcado pela complexidade de sua atividade e por seu caráter multidimensional. Nota-se que inúmeros estudos com focos multi e interdisciplinares, bem como métodos de planejamento e gestão adotados tanto pelo setor público quanto pelo privado, surgem como elementos indispensáveis para se pensar a atividade em longo prazo, como algo duradouro.

Contudo, a realidade do setor ainda hoje se encontra bastante distinta da ideal. E isso ocorre principalmente porque, em se tratando de turismo, o fator econômico permanece sobrepondo-se às outras dimensões. Quando o planejamento do turismo privilegia, sobretudo, a busca do lucro rápido, no curto prazo, sem considerar as conseqüências desse modelo de desenvolvimento, pode comprometer todo o processo, encurtar seu ciclo de vida e, em conseqüência, levar ao abandono do local por ausência de demanda.

Agregado a esse fator, é fato que lacunas e problemas de planejamento, regulamentação e fiscalização ainda consistem em realidade na maioria das localidades do Brasil e do mundo. Se, por um lado, essa indústria apresenta dados impressionantes em termos percentuais, por outro lado, já são bastante conhecidos pelos estudiosos alguns dos impactos negativos que o turismo pode acarretar, especialmente nas dinâmicas social e ambiental.

Nota-se que, nas últimas décadas, a expansão do fluxo turístico ainda não se encontra acompanhada de processos que fortaleçam a inclusão sociocultural das populações e de grupos sociais locais. Pelo contrário, em muitos lugares, o fluxo turístico tem provocado um movimento em que os habitantes locais são levados a se desfazerem de suas terras e se excluírem dessa expansão, caracterizando fenômenos de desterritorialização e de exclusão.

Também são muitos os casos em que a geração de renda proveniente da prática turística ocorre de forma concentrada, e a geração de empregos não acolhe a população local, em decorrência de inexistir exigências de aperfeiçoamento técnico. O efeito multiplicador sobre os demais setores também pode ser diluído frente a uma demanda

satisfeita por ofertas externas. Agregado a isso, a intensificação do turismo pode vir acompanhada de uma pressão inflacionária, resultante de uma demanda além da oferta, que se mostra relativamente inelástica no curto prazo, afetando não só os turistas como os residentes.

Em conseqüência, quando se fala de danos resultantes da má gestão do turismo nas localidades, seguramente o meio ambiente é o maior prejudicado. Nesse contexto, entende-se que o meio ambiente¹⁵ é a base dos recursos naturais e culturais, e qualquer atividade econômica, principalmente o turismo, depende, em longo prazo, da sua qualidade e conservação.

Por esse motivo, a presente dissertação concentrará maior atenção nos efeitos da atividade sobre essa vertente, analisando tanto o paradoxo que representa a degradação ambiental pelo turismo, quanto a condição potencial de responsabilidade do setor com a natureza frente a outras atividades, ambos em razão da relação de interdependência existente entre um e outro.

¹⁵ O termo meio ambiente pode ser definido como “todas as condições, circunstâncias e influências que cercam e afetam o desenvolvimento de um organismo ou grupo de organismos” (Ceballos-Lascuráin, 1996).

CAP. 2: ESTADO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Por razões diversas, que resultam de histórias também diversas, a crise do Estado-Nação continua sendo um fenômeno marcante neste início de século XXI. Vive-se uma era de grandes mudanças nas estruturas públicas, como produto de significativas alterações nos paradigmas que orientaram a estruturação dos Estados modernos. Ao mesmo tempo, incentivar o desenvolvimento sustentável, ou melhor, a construção de uma sociedade sustentável, vem se firmando como sério desafio para populações e governos nacionais em diferentes continentes.

Entre esses extremos, o presente trabalho assume a perspectiva de que a atuação do Estado é condição básica de elaboração, articulação e execução de políticas de desenvolvimento, principalmente sobre as questões que tangem as variáveis ambientais e do turismo responsável. O pressuposto para o argumento que se segue assenta-se na crença de um Estado forte e decidido como condição para contrapor-se à ordem internacional vigente, marcada pelos falhos mecanismos de controle do mercado.

Como visto no capítulo anterior, a idéia de sustentabilidade foi se consolidando como eixo de uma concepção renovada (e renovadora) de desenvolvimento, centrada fortemente na vertente ambiental, mas introduzindo variáveis de caráter econômico, social e ético-político. Para os pensadores, grupos e organizações de ativistas adeptos do desenvolvimento sustentável, cabe a difícil tarefa de transformar a teoria – mesmo sendo ela uma teoria ainda inacabada e bastante desafiadora – em práticas efetivas que modifiquem a visão do crescimento não-planejado, de forma a incorporar, por meio do Estado redimensionado em suas atribuições históricas e na dimensão de suas relações com as forças sociais, os aspectos fundamentais para a melhoria da qualidade de vida e visão em longo prazo. Nesse contexto, a criação de estruturas governamentais que, mantendo-se responsáveis, saibam também compartilhar a definição das regras do jogo econômico, torna-se indispensável para viabilizar controle social sobre as novas formas de apropriação da natureza e da cultura, assim como pela atração de turistas exigentes e conscientes de suas contribuições para o desenvolvimento sustentável da atividade turística.

Neste âmbito, o objetivo deste capítulo consiste em apresentar algumas reflexões para pensar o papel do Estado brasileiro frente aos dilemas da atividade turística e do desenvolvimento sustentável no país. Para tanto, serão tratados os principais aspectos que envolvem a discussão da crise do Estado nas décadas de 1980 e 1990, a começar pelos cenários em que a corrente neoliberal operou de forma significativa no sucateamento das estruturas administrativas do Estado moderno, desafiando sua capacidade regulatória, comprometendo a efetivação das políticas públicas e restringindo seu poder de atuação. Em seguida, emergirão evidências de como essa lógica desestatizante também resultou em poderosos instrumentos de deslegitimação de qualquer tipo de intervencionismo ou de regulamentação do poder estatal. Por último, se discutirá o papel das políticas públicas de turismo dentro do processo de planejamento e de gestão da atividade, realizando um breve histórico da institucionalização desse setor no país e explanando sobre o cenário que propiciou a elaboração do PNT, em 2003.

2.1. Crise do Estado

A década de 1980 tornou-se um marco no tocante à transformação das estruturas estatais, em um sentido de reformas minimalistas. Máquinas estatais emperradas, excesso de funcionários, má qualidade e pouca eficiência nos serviços públicos e déficits fiscais, geralmente associados a crescentes cargas tributárias, eram considerados obstáculos ao desempenho econômico de diferentes regiões e países do mundo. Para superar esses obstáculos em vários países desenvolvidos, princípios clássicos do liberalismo foram revividos e atualizados. Em maior ou menor grau, os conceitos de “Estado Mínimo”, “desestatização”, “desregulação”, “desregulamentação”, “privatização”, “*downsizing*”, “mercado”, “competitividade” e tantos outros se tornaram comuns no vocabulário das decisões em matéria de políticas públicas.

Peças essenciais no receituário neoliberal, metas de desregulação e desregulamentação foram apresentadas pelos economistas e gestores públicos favoráveis ao encolhimento do Estado como condição necessária e, muitas vezes, como suficiente para cura dos males do setor público e da contaminação que este estaria acarretando à economia como um todo. Segundo consta da cartilha dessa corrente ideológica, as funções do Estado poderiam (e deveriam) ser reduzidas a um mínimo desempenho fisiológico das atividades de algumas esferas essenciais à garantia da

soberania como defesa, justiça e polícia (Castells, 2000). Nesse sentido, todas as demais atividades poderiam (e deveriam) ser regidas pelos mecanismos de regulação do mercado.

Michel Crozier resume as razões da crise do Estado em uma fórmula que pode assim ser simplificada: quanto mais avançada a sociedade, maior a expectativa e a cobrança de ações do Estado. Mas, quanto maior a ação do Estado numa sociedade avançada e organizada, maior também será o grau de insatisfação da população (Crozier, 1987, p. 71).

Por outro lado, segundo Bursztyn, a gênese desse pensamento gera um paradoxo:

quanto mais liberdade possuem os participantes no jogo social, mais necessária se torna a organização. Nesse sentido, os autores neo-liberais, que pregam o encolhimento geral do Estado, parecem incapazes de perceber uma regra fundamental: é preciso muita organização para assegurar mais liberdade a um grupo crescente de pessoas. (Bursztyn, 1991, p.50)

Em conseqüência da tendência desestatizante hegemônica, os anos de 1980 também foram, por excelência, a era da privatização de empresas públicas no mundo desenvolvido e mais ainda nas economias dependentes e/ou periféricas. Podem ser tomados como exemplos, os casos da França, que privatizou empresas do setor bancário e de seguros, do Japão, que desestatizou empresas de telecomunicações e o sistema ferroviário; e o da Grã-Bretanha, que vendeu à iniciativa privada indústrias automobilísticas e de petróleo, entre outros. Num primeiro momento, esse processo resultou em melhoria na eficácia e competitividade dessas empresas: as tarifas baixaram no Japão, os lucros aumentaram na Grã-Bretanha (Bursztyn, 1991, p. 58). Porém, há dificuldades para explicar o crescimento econômico como uma decorrência direta da desestatização, pois suas implicações são de grande envergadura e não se deve cair em simplificações analíticas reducionistas ao avaliá-las no curto prazo (p.59).

Na América Latina, assim como nos países subdesenvolvidos em geral, o discurso da “desestatização” chegou primeiramente como o remédio que salvaria a década de 1990,¹⁶ apresentando-se como forte vetor das políticas públicas daquele momento. Porém, a tendência secular de se transplantar nos países periféricos os caminhos percorridos pelas economias dos países centrais, na maioria das vezes não

¹⁶ A década de 1980 correspondeu, para estes países, a um período de estagnação da ação estatal, resultado do estrangulamento fiscal e da crise do endividamento, como visto no capítulo precedente.

atinge os resultados esperados, por causa das fabulosas diferenças nos arranjos político-econômicos e culturais que caracterizam os respectivos percursos históricos.

Na Argentina, por exemplo, a busca da eficiência econômica das empresas prestadoras de serviços públicos que foram privatizadas, como as dos setores de aviação, ferrovias e telecomunicações, se chocaram frontalmente com seu papel social. Este caso ilustra a existência de uma profunda contradição entre o liberalismo econômico vigente e um aparente objetivo de defesa dos direitos humanos e dos pobres (Vasconcellos, 2007, p. 124). Ademais, por traz dessa contradição emergiu a questão sobre o que seria mais importante para a sociedade em geral, se a lucratividade desses negócios ou sua eficiência social, materializada na democratização do acesso aos serviços públicos.

Na década de 1990, a lógica do dismantelamento estatal continuou norteando as políticas das forças econômicas e sociais que ascendiam aos governos desses países, com o apoio cada vez mais intenso da comunidade financeira internacional (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento/Bird, Fundo Monetário Internacional/FMI e Clube de Paris, entre outros). Note-se que, à medida que a estratégia de encolhimento nacional se acentuava – como a resultante de uma rigorosa dieta de saneamento financeiro –, expandia a onda intervencionista dos organismos financeiros internacionais.

Tal movimento era estimulado pela alta lucratividade dos investimentos realizados por esses grupos, pois a tendência era de que um Estado em falência perdesse capacidade regulatória e fiscal e, conseqüentemente, visse diminuir seu poder de barganha quanto a definir preços, câmbio e fluxos de mercadorias em geral. Ao impor condições aos países endividados, instituições como o FMI e o Banco Mundial transformavam-se em fábricas de Estados, adequados às leis que regem a “mão invisível do mercado”. Nesse caso, para muitos autores, o processo de desestatização correspondia também a um processo de desnacionalização (Castells, 2000, p. 255; Bursztyn, 1991, p. 59; Ianni, 1997; Held, 1995).

Como mostrou Manuel Castells, a interdependência do mercado financeiro em praticamente todo o mundo fez com que a coordenação sistêmica entre as moedas fosse o principal mecanismo de controle monetário e, conseqüentemente, dos investimentos e do comércio global. E se as políticas monetárias são, de algum modo, harmonizadas em nível supranacional, “também o são ou o serão as taxas de juros internacionais, e em última análise, as políticas orçamentárias” (Castells, 2000, p. 288). Em conseqüência

disso, entende-se que os Estados-Nação perderam o controle sobre componentes fundamentais de suas políticas econômicas, que acabaram sobrepujadas pelos fluxos globais de capital, e pela autonomização dos produtos, dos serviços, da tecnologia, da comunicação e da informação.

A transnacionalização, mundialização, ou, mais propriamente, globalização, desafia radicalmente os quadros de referência da política, como prática e teoria, fazendo com que o Estado-Nação, cuja formação está historicamente situada na Idade Moderna, pareça perder seu poder, ou em uma visão diferenciada, sua influência (Ianni, 1997; Castells, 2000, p. 288). Esse processo acabou resultando no surgimento de um novo sistema de poder, caracterizado pela pluralidade das fontes de autoridade – ou soberania compartilhada – e pelo desenvolvimento de estruturas paralelas que tendem a preencher lacunas, sobretudo em contextos onde setores da sociedade carecem de normas e hierarquias legítimas, tais como redes de capital, instituições internacionais, aparelhos militares supranacionais, organizações não-governamentais, religiões, crime organizado e movimentos de opinião pública (Salama & Valier, 1990, p. 201; Held, 1995; Salamon, 1998, p. 8-9). Sob condições modificadas na convivência com forças do mercado e da sociedade, o Estado passou à condição de co-partícipe do processo, não mais dispendo da exclusividade ou do monopólio de que antes dispunha para o exercício legítimo da coerção sobre o território, a economia e a definição de políticas, ao modo da conceituação clássica sintetizada por Weber.

Este cenário propiciou o ambiente ideal para que as organizações multilaterais e as corporações transnacionais se tornassem poderosas e ativas estruturas mundiais de poder econômico e político, com implicações sociais e culturais. Uma das imposições, como reflexo da substituição de um Estado "pesado" por um Estado mínimo ou "eficiente", incidia no que alguns autores denominaram empoderamento da sociedade civil e suas organizações, nas diversas esferas de ações nacionais e internacionais. Rapidamente, organismos sociais e não-governamentais proliferaram e passaram a tornar tributários do processo de modificações (ou reformas) do aparelho de Estado, chegando a também assumir responsabilidades na formulação e execução de políticas públicas em diversos setores.

Algumas ONGs ganharam projeção nos debates e chegaram a se estruturar como instâncias atuantes e, mesmo, "adequadas" à concepção e operacionalização de políticas de desenvolvimento. Segundo Oliveira,

[...] o surgimento e multiplicação das ONGs constitui, por um lado, uma vertente significativa do processo de auto-estruturação de uma sociedade civil no contexto da luta pelo restabelecimento do Estado de Direito e, por outro lado, representa a emergência de um tipo específico de organização, marcada por um forte viés anti-Estado [...] em sua idealização romântica da comunidade como espaço "natural" da solidariedade entre iguais, em sua veneração da consciência, da cultura e das práticas populares, em sua recusa radical do Estado, da política e, no limite, de qualquer dinâmica institucional, as ONGs também fizeram prova de extraordinária ingenuidade e simplismo em sua leitura da realidade. (Oliveira, s/d:online)

Isso não significa, contudo, que os Estados-Nação perderam por completo sua importância, ou que irão desaparecer. A formulação feita por Engels de que o Estado somente na aparência afirma-se como instância que se situa “por fora e por cima da sociedade civil” ainda perdura, mesmo que abalada ou com uma nova roupagem. Hirst e Thompson ilustram o que foi descrito nas linhas anteriores sobre as novas funções do Estado em relação aos atores que surgem no cenário internacional:

Os Estados passam a funcionar menos como entidades “soberanas” e mais como componentes de uma “forma de governo” internacional. As funções centrais do Estado-Nação serão conferir legitimidade aos mecanismos de administração supra e subnacional e assegurar a responsabilidade desses mecanismos. (Hirst & Thompson, 1998, p.).

Ao mesmo tempo, as teorias keynesianas, que ganharam o mundo durante a década de 1930 – referentes à necessidade do envolvimento do aparelho estatal na promoção do desenvolvimento, no enfrentamento do caráter sazonal da economia e nas discrepantes condições sociais vividas pelas populações –, parecem querer reviver, nos últimos anos, no sentido de resgatar o ideal regulador e regulamentador perdido nos descaminhos da política neoliberal. Este movimento vem se expressando através de políticas que balizam as ações de governo nos níveis e esferas estratégicas para que a definição do desenvolvimento contemple os requisitos da sustentabilidade em educação, saúde, cultura, planejamento, transportes, turismo, energia, agricultura, indústria e comércio.

2.2 Políticas públicas e desenvolvimento sustentável

Quando não realizada automaticamente pela “mão invisível” do mercado – principalmente onde o mercado é imperfeito – a regulação acaba sendo exercida pelo poder público, que atua como a “mão visível”, segundo Bursztyn. Porém, a temática do

desenvolvimento sustentável se apresentou ao mundo como bandeira de luta em defesa de grupos populacionais, culturas e ecossistemas, justamente no momento em que a capacidade de promoção de políticas públicas começava a se ver limitada pela própria atrofia das condições de exercício das funções reguladoras do Estado.

Na presente conjuntura, em que se visualiza a recuperação de capacidades e funções importantes do Estado sinalizando um provável “período de transição pós-neoliberal”, cabe pensar na exigência de que o Estado assuma seu papel frente aos dilemas e desafios inerentes ao novo paradigma de desenvolvimento, de modo a evitar que a “construção ideológica” da sustentabilidade também resulte em refém da lógica do mercado. Ressalte-se que a inserção do adjetivo sustentável como um atributo indispensável ao desenvolvimento ainda é recente e a ele se agrega como característica que dá forma e consistência específicas ao presente debate.

Nesta dissertação defende-se que as forças de mercado não devem ser retificadas como agentes reguladoras por excelência das ações econômicas. O livre jogo do mercado pode ser considerado uma condição necessária, mas está longe de ser suficiente para uma regulação econômica que atenda a objetivos outros que a maximização do lucro. Imperativos do desenvolvimento social inspirados nos desígnios da equidade e da geração de empregos, da conservação do meio ambiente e do patrimônio sociocultural, dificilmente podem ser almejados sem atuação e normas firmes, emanadas de uma força cuja legitimidade sobrevenha da generalidade dos objetivos e dos efeitos de sua ação, e que seja reconhecida pela totalidade da sociedade, em que pese as dinâmicas dos grupos e interesses que se confrontam em seu interior.

Em um ambiente onde o setor privado protagoniza livremente atividades no mercado corre-se também o risco de haver apropriações inadequadas do conceito de desenvolvimento sustentável ou de desfocalizações de questões centrais desse discurso. Em 1994, Maimon já sinalizava para as projeções de uma “indústria do desenvolvimento sustentável”, ou *ecobusiness*, que pouco a pouco passava a ser vista como o negócio do futuro (Maimon, 1994). Este pensamento logo se entrelaça a um extenso e permanente rol de atividades, que antes existiam, e a novas que surgiam a todo o momento, ampliando cada vez mais seu campo de abrangência. Dessa forma a abordagem do desenvolvimento sustentável implica em também tratar de biotecnologia, energia limpa, biocombustíveis, embalagens, manejo florestal, água, lixo reciclável, agricultura limpa, tecnologias de depuração e reaproveitamento, entre outros temas.

Assim sendo, uma evidência notável no limiar do século XXI aponta o fato de o setor público paulatinamente recuperar condições para concentrar-se em atividades de regulação e regulamentação da atividade econômica, bem como de influenciar outras dimensões e ações de instituições sociais e políticas intimamente ligadas ao ideal de uma sociedade responsável. Para a maioria dos autores, o novo Estado que emerge do “turbilhão anti-estatal neoliberal” identifica-se mais com a função de timoneiro do que com a de remador (*steer more, row, less*). Bursztyn aprofunda a prerrogativa inscrita no novo paradigma, afirmando tratar-se de um Estado que busca conciliar pelo menos três princípios complementares:

a subsidiariedade, que significa passar a outras instâncias tudo que não precise ser executado pelo poder central (descentralizar, desconcentrar, delegar e mesmo privatizar); a coordenação, que corresponde ao caráter idelegável do poder público (“quem governa é o governo”); e a flexibilidade, que implica não tratar isonomicamente instâncias que são diferentes, não promover a subsidiariedade de cima para baixo e não estabelecer regulamentações gerais aplicáveis a qualquer contexto [grifo nosso]. (Bursztyn, 2005, p. 70)

A construção de um projeto nacional, atuante nas mais diversas áreas de abrangência, sobressai como elemento indissociável de qualquer referência consistente de estabelecimento de pontes para o desenvolvimento. Pode-se afirmar, atualmente, que todos os países que tenham atingindo níveis destacados de desenvolvimento no panorama mundial empreenderam iniciativas voltadas para esse fim com uma antecedência considerável e em sintonia com um projeto de construção de futuro. A implementação de tal projeto serve de abrigo para a efetividade das políticas públicas, garante grau mínimo de continuidade das vontades políticas e introduz novas estratégias de planejamento e de avaliação, além de abrir uma perspectiva para o monitoramento das ações do próprio Estado.

Vários países empreenderam amplos e intensos processos de reformas que, à época, se apresentaram como marcos fundadores de seus projetos nacionais. Estas reformas atingiram pelo menos três âmbitos principais: reforma agrária; introdução de políticas de proteção social (como legislação trabalhista e previdenciária); e institucionalização do ensino fundamental universalizado, público e gratuito (Bursztyn, 2005).

Segundo o mesmo autor, em nível global, as reformas educacionais merecem destaque individualizado e se impõem como imprescindíveis no processo de almejar uma comunidade mundial mais justa e equitativa. A construção do desenvolvimento

sustentável rapidamente se incorpora ao espaço de ensino, pesquisa e geração de conhecimento das escolas de nível básico e superior, ganhando relevância na mídia e tornando-se objeto temático das manifestações artísticas, especialmente do cinema e da literatura (Rigotto, 2004). Nesse sentido, para Bursztyn, duas vertentes distintas de ação da educação são identificadas: (a) as classes menos favorecidas são trazidas para dentro do panorama social institucionalizado (efeito legitimidade); e (b) as classes trabalhadoras adquirem um caráter de afinidade com as técnicas (efeito cultural) (Bursztyn, 2005. p. 68).

As políticas públicas coerentes com o imperativo da qualidade ambiental estão cada vez mais interligadas ao da educação, consistindo um novo vetor de apoio ao desenvolvimento sustentável. O ideal seria que a temática do meio ambiente evoluísse em suas discussões, passando a se incorporar como conteúdo interdisciplinar necessário na esfera educacional, da mesma forma que são congregados aspectos como ética, cidadania, trânsito, sexo e saúde.

De fato, o aumento da consciência quanto à gravidade dos problemas ambientais tem ampliado a convergência dos educadores no tocante à necessidade de se promover a educação ambiental. Em inúmeros campos do saber tem havido um despertar para essa dimensão: direito ambiental, engenharia ambiental, geologia ambiental e tantas outras. Porém, no que se refere à temática da educação, vale ressaltar que se trata de um valor de ação pública cuja maturação se dá em longo prazo. Prédios escolares podem ser construídos em poucos dias, mas a formação das pessoas requer mais tempo (Bursztyn, 2005, p. 60).

A questão ambiental tem-se consolidado, nesse contexto, como um dos poucos pontos de consenso entre as mais diversas correntes do pensamento ocupadas em pensar a regulação do Estado. Mesmo nos locais em que os princípios do liberalismo econômico chegaram a seu extremo, é possível registrar o crescimento de políticas de conservação ambiental. Tais políticas evoluem à medida que novos instrumentos econômicos e jurídico-normativos são incorporados ao processo decisório público. Isso implica crescimento e proliferação de instituições e organismos afetos à questão e, também, legitimação junto aos pares governamentais, ao setor produtivo e à população como um todo, o que ainda representa o maior desafio para os governos, na atualidade.

O papel do setor público na garantia da qualidade ambiental termina por ser empiricamente encarado de maneira similar às funções desempenhadas pelo Estado, ao instituir políticas de interesse geral para a sociedade e para o bom andamento da

economia, como o são os casos do estabelecimento do salário mínimo, educação e saúde, entre outros. Para isso, o Estado atua, ainda que indiretamente, por meio desses instrumentos econômicos (sistema tributário e de crédito, condicionados a critérios ambientais) e normativos/legais, e, também, vale-se de mecanismos contratuais nos quais a função pública não se esgote na mediação, mas assegure a validade de pactos, como é o caso dos sistemas de certificação.

Por fim, cumpre ainda mencionar o surgimento de novos atores e suas intensas participações nas iniciativas relacionadas à construção do desenvolvimento sustentável. Como visto anteriormente, a novidade que emerge no último quartel do século XX consiste na ascensão de representações da sociedade civil que, logo, apresentam como resultados, o crescimento de formas colegiadas de decisão e de gestão de políticas públicas, em que a sociedade civil passa a ter acento, além de fermentar e estimular o debate. Desse modo, uma harmonização e melhor coordenação de esforços entre setores da sociedade e organismos financeiros internacionais, pouco a pouco vão forjando uma aliança rumo a interesses comuns, por via da institucionalização de projetos e programas desenvolvidos por ONGs e financiados pelos bancos credores internacionais e/ou pelos próprios Estados.

2.3 Políticas públicas e turismo

Segundo Cruz, política pública de turismo pode ser entendida como um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território. Como toda política setorial, também as decisões estratégicas para o turismo não escapam aos contingentes de intencionalidade e ideologia presentes na natureza da própria política e por isso revelam uma forma de o poder público ver, pensar e se posicionar no mundo (Cruz, 2000).

Em muitos países como Espanha, Itália e França, o poder público, ao perceber a importância do turismo para o alargamento de suas economias, passou a intervir diretamente nesse mercado. Evidenciou-se a necessidade de formulação e avaliação das políticas de turismo com o fito de alcançar a sustentabilidade da atividade, de modo que melhores condições sociais e econômicas fossem condicionadas para as populações locais e o grau de satisfação dos turistas fosse elevado.

Por outro lado, no Brasil, considera-se que políticas públicas e turismo sempre constituíram uma temática pouco abordada pela bibliografia do turismo e das áreas afins, talvez porque somente nos últimos anos a atividade tenha recebido tratamento prioritário em âmbito da política nacional. Apenas a partir da década passada, a atividade passou a ser enxergada, por governantes das três esferas do governo, como um instrumento econômico e social capaz de participar efetivamente do desenvolvimento integrado das cidades, regiões e do país.

Apesar de o turismo ainda ser tratado, fundamentalmente, como um fenômeno de cunho econômico, quando mal planejado e fiscalizado, suas atividades podem gerar impactos que vão muito além da degradação do meio natural. Pelo fato de o empreendimento turístico, como tal, consumir espaço ou território, seu produto é fixo e se realiza pelo deslocamento do consumidor até o local a ser consumido – em busca de lazer, hospedagem e alimentação – e demanda investimentos em infra-estrutura capazes de alterar a vida da comunidade, paisagens e ecossistemas (Almeida, 2001 ; Cruz, 2002; Santos, 1996). Foram constatados vários casos em que “suas conseqüências podem alcançar negativamente culturas e relações sociais, criando conflitos e inviabilizando o desenvolvimento das áreas atingidas pelo seu crescimento” (Rocha, 2006).

Por este e outros motivos, a presença do poder público se impõe como um instrumento de regulação e regulamentação estratégica, dentro de uma abordagem sistêmica e frente às noções do processo de conceituação de sustentabilidade. A premissa se fortalece ainda mais por se tratar de um setor produtivo altamente fragmentado, que depende da atuação de todas as partes envolvidas na provisão de serviços e ações diversificadas que, se combinadas, formarão o produto turístico.

Para Akama, nesse ambiente socioeconômico diverso, o Estado deve desempenhar um papel ativo, se não dominante, como facilitador e promotor do desenvolvimento turístico, provendo um ambiente sociopolítico apropriado e legal em defesa daquilo que a iniciativa privada pode realizar (Akama, 2002). Swarbrooke vai além disso, ao afirmar que, por poder representar toda a população e não apenas grupos ou indivíduos interessados, o Estado é um agente imprescindível na organização e estruturação da atividade turística sem que haja parcialidades (Swarbrooke , 2000).

Os diversos segmentos da atividade empresarial são influenciados, em maior ou menor escala, por medidas governamentais, e a atividade turística não constitui exceção. Conforme Ruschmann (1997), a dimensão e o objetivo das ações governamentais são mais abrangentes e de maior responsabilidade. Caso o desenvolvimento turístico fique

restrito ao ponto de vista econômico, a sua abordagem também se baseará em parâmetros eminentemente mercantis, a começar pela precedência de fatores relacionados ao mecanismo dos preços. Entretanto, os aspectos sociais, culturais e ambientais, que também são elementos inseparáveis da atividade, não podem ser negligenciados e exigem envolvimento direto e estudo por parte das entidades governamentais (Ruschmann, 1997). Para tanto, no intuito de evitar distorções e falhas de mercado, o setor público controla a atividade turística, por meio da formulação de programas e políticas públicas específicas para o setor.

Segundo a Organização Mundial do Turismo, que é o organismo multilateral referente às questões do turismo no mundo,

o objetivo principal da administração pública deve ser criar e manter as condições adequadas para aquecer a competitividade das empresas e das regiões turísticas. De fato, este trabalho de administração faz parte dos requisitos necessários para que se possa oferecer uma experiência turística integral de qualidade, sem ela é impossível conseguir a satisfação total do consumidor, sua fidelidade e a competitividade dos “resorts”, regiões e países turísticos. (OMT, 2001, p.159)

A OMT ainda ressalta em seus documentos duas funções básicas dos Estados, em relação ao turismo:

- Executar as preferências da sociedade utilizando os instrumentos de regulação econômica, os investimentos e a arrecadação fiscal; e
- Maximizar os benefícios sociais do turismo, facilitando uma maior e melhor informação, formação, gestão, aumento da produtividade do setor público e a provisão de bens públicos, que vão desde a ordem pública até a proteção do meio ambiente (*apud* Silva, 2000).

Em resumo, o desafio do setor público consiste em ser ao mesmo tempo eficaz e eficiente na implementação de suas ações e, ainda, fazer com que a política turística seja um elo a mais na corrente que conduz ao maior bem-estar dos cidadãos de um país. Isso implica, necessariamente, monitorar e complementar a atuação dos agentes privados que intervêm no mercado turístico, além de estimular e apoiar a participação da sociedade civil organizada, com a finalidade de evitar comportamentos que afastem seu funcionamento do objetivo principal e construir um ambiente democrático para as tomadas de decisões.

Também é imprescindível fazer avançar as políticas públicas de turismo, no que se refere à qualificação de mão-de-obra e à formação de especialistas para atuar como assessores e consultores na elaboração, formulação e avaliação de tais políticas. Sob essa ótica, vislumbra-se que o turismo deixe de ser orientado com ações pontuais e isoladas, que acabem beneficiando grupos sociais isolados. Adquirem relevância as premissas da elaboração ou formulação de políticas públicas de turismo de forma comprometida e diretamente relacionada com a realidade local, estadual e federal, levando-se em conta a potencialidade turística, as deficiências, as condições favoráveis, a situação da população e quaisquer outros entraves técnico-burocráticos. Saliente-se que elaborar, aplicar e avaliar políticas públicas é um processo de constante construção, em que o grau de satisfação da população é que vai evidenciar o possível sucesso ou fracasso das medidas.

2.3.1 Políticas públicas de turismo no Brasil

Nos países onde a atividade turística encontra-se desenvolvida e estabilizada, como ocorre na maior parte da Europa, o setor privado é o seu principal sustentáculo. A sociedade civil, especialmente por meio das ONGs, e o setor público também participam, ainda que o façam de maneira secundária. O quadro brasileiro se encontra bastante distinto dessa realidade, por causa do caráter ainda embrionário do turismo no País. Nota-se que, no Brasil, as políticas públicas para o turismo – especialmente para o turismo rotulado como sustentável – são incipientes, com fragilidades nos mecanismos regulatórios e de fiscalização das dinâmicas de expansão do mercado.

Essa constatação pode ser averiguada tomando-se um diagnóstico que foi realizado imediatamente após a criação do Ministério do Turismo, em 2003, com o propósito de conhecer a situação do setor no país. Em meio às várias deficiências identificadas, destaca-se a escassez de dados, informações e pesquisas sobre o turismo brasileiro; superposição da legislação sobre o setor nas várias esferas públicas; desqualificação profissional tanto no âmbito gerencial quanto nas habilidades operacionais específicas; pouca diversidade de produtos turísticos; insuficiência de recursos e de gestão de infra-estrutura básica com saneamento, água, energia e transporte, entre outros. Outro problema confirmado consiste na falta de diálogo entre

os setores público e privado no tocante à regulamentação daquelas atividades que causam impacto ambiental.

O Brasil é uma federação composta por 26 Estados e um Distrito Federal, abrangendo 5.564 municípios (IBGE, 2000). Caracteriza-se por possuir uma grande extensão geográfica e notáveis desequilíbrios de todas as ordens. Torna-se, assim, imprescindível a participação do setor público como pilar de sustentação da atividade, pelo menos no estágio inicial de desenvolvimento em que se encontra, sabendo-se que é decisiva a harmonia política entre os três níveis de governo para o sucesso de qualquer iniciativa no setor.

O planejamento da atividade turística no Brasil só veio a tornar-se de fato realidade durante o período do regime militar, com a criação da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur – hoje Instituto Brasileiro de Turismo), no ano de 1966 (Pereira, 2000). Passível de muitas críticas e atuações de insucesso, o planejamento governamental brasileiro apresenta um currículo de ações centralizadas e setorializadas, não conseguindo abranger a complexidade e totalidade do fenômeno turístico, fracasso que, na maioria das vezes, repercutiu negativamente na sociedade (Cruz, 2000). Entretanto, a partir da década de noventa, novos programas como o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e, em seguida, o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), adquirem caráter inovador e consoante com as novas tendências e exigências sociais de descentralização e parcerias entre governo e demais setores da sociedade.

No Brasil, pode-se datar o início da atuação do Estado no turismo com a aprovação do Decreto nº 3616/03, de 1932, que determinava a temporada de turismo no Distrito Federal da época (Barros, 2005). Para melhor entendimento da trajetória turística no Brasil, segue-se um breve histórico de sua institucionalização e dos principais marcos da política governamental para esse setor, de acordo com Carvalho, 2005; Dias, 2003; Ferraz, 2000; Cruz, 2002; Barretto, 2002; Seabra, 2001; Brasil, 1996 e 2004:

- **1939** – o Decreto-lei nº 406/051 dispunha que a atividade de venda de passagens para viagens aéreas, marítimas ou rodoviárias deveria ser autorizada pelo Governo.

- **1939** – cria-se a Divisão de Turismo, considerada o primeiro organismo oficial de turismo da administração pública na esfera federal, responsável pela organização e fiscalização da atividade.
- **1940** – o Decreto-lei nº 2.440/40 tratou, exclusivamente, das empresas e agências de viagens e turismo, como empreendimentos de assistência remunerada aos viajantes.
- **1945** – a Divisão de Turismo passa a integrar a estrutura do recém-criado Departamento Nacional de Informações, subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores.
- **1946** – com a queda do Estado Novo, o Departamento Nacional de Informações e, conseqüentemente, sua Divisão de Turismo, são extintas.
- **1951** – o Departamento Nacional de Imigração e Colonização ficou responsável pelo registro das agências de vendas de passagens.
- **1958** – a lacuna jurídica no turismo foi superada com a criação da Comissão Brasileira de Turismo (Combratur), que tinha a responsabilidade de coordenar, estudar, supervisionar e promover o turismo interno e o afluxo de estrangeiros.
- **1960** – o Decreto nº 48.126 expressa um primeiro esforço de criação de uma política nacional de turismo.
- **1966** – o Decreto-lei nº 55 criou o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur).
- **1967** – o Decreto-lei nº 60.224 institui o Sistema Nacional do Turismo, formado pelo CNTur.
- **1969** – o CNTur institui a Resolução nº 71, que indica a elaboração do Plano Nacional de Turismo, instrumento básico da Política Nacional de Turismo.
- **1971** – a partir do Decreto-lei nº 1.191 cria-se o Fundo Geral do Turismo (Fungetur), primeiro fundo cunhado exclusivamente para financiar o desenvolvimento do turismo no Brasil.
- **1973** – o Decreto nº 71.791 dispõe sobre zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo.
- **1974** – o Decreto-lei nº 1.376/74 cria o Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), o da Amazônia (Finam) e o setorial (Foset), destinado aos setores de turismo, pesca e reflorestamento para o Norte e Nordeste.

- **1982** – convênios foram firmados para a implantação de terminais de turismo social e um acordo entre a Embratur e o Ministério do Trabalho foi assinado, objetivando estimular os sindicatos a organizar viagens turísticas de baixa temporada.
- **1983** – são criados os planos Brasil Turístico Individual e o Brasil Turístico em Grupo.
- **1987** – o governo cria a Comissão Técnica Nacional, composta por técnicos do Ibama e da Embratur, com o objetivo de monitorar o Projeto de Turismo Ecológico.
- **1988** – a Constituição Federal menciona que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios proverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento econômico e, ainda, legislarão concorrentemente sobre outros aspectos, como a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, paisagístico e ambiental.
- **1991** – a Lei nº 8.181 altera a denominação Embratur (Empresa Brasileira de Turismo), passando a ser o Instituto Brasileiro de Turismo.
- **1992** – edição de lei e decreto que estabelecem as diretrizes para a implantação de um Plano Nacional de Turismo (Plantur), como instrumento de desenvolvimento regional.
- **1994** – estabelecem-se Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo.
- **1994** – cria-se o Programa Nacional de Municipalização do Turismo.
- **1995** – o BNDES institui o Programa Nacional de Financiamento do Turismo, que proporcionou investimentos da ordem de 250 milhões de reais, valor relativamente alto se comparado ao montante investido em outros tempos.
- **1996** – finalmente, lança-se o documento intitulado Política Nacional de Turismo: diretrizes e programas – 1996/1999.
- **2002** – instala-se o Fórum de Competitividade da Cadeia Produtiva do Turismo e é lançado um documento em que o governo federal reconhece a contribuição do turismo para a geração de emprego e renda e desenvolvimento das regiões menos favorecidas.
- **2003** – por meio da Medida Provisória nº 103, cria-se o Ministério do Turismo.

2.3.2 A institucionalização do Ministério do Turismo

No início da gestão do Governo Federal (2003-2007), o Ministério do Esporte e Turismo foi desmembrado, gerando o Ministério do Turismo. O novo órgão atende diretamente a uma antiga reivindicação do setor, no país, e é considerado fator indispensável para dar bases a uma "política nacional do turismo". Como órgão da administração direta, ele detém as condições necessárias para se articular com os demais Ministérios, os governos estaduais e municipais, o poder legislativo, o setor empresarial e a sociedade organizada, integrando as políticas públicas e o setor privado. A Embratur, que até então era o órgão máximo do turismo no Brasil, passa exclusivamente a captar, promover e apoiar a comercialização do produto Brasil no cenário internacional.

O Ministério do Turismo é composto por órgãos de assistência direta e imediata ao ministro, além de outros organismos com finalidades específicas. São eles (Brasil, 2004):

a) Secretaria de Políticas de Turismo – à qual compete a formulação, elaboração, avaliação e monitoramento do PNT, assim como a articulação das relações institucionais e internacionais necessárias para a condução dessa política.

b) Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo – cabendo a ela estimular às iniciativas públicas e privadas, promover investimentos para os programas e projetos, apoiar e promover a produção e comercialização de produtos associados ao turismo e qualificar seus serviços.

c) Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) – encarregado da divulgação, promoção e comercialização dos serviços e destinos turísticos brasileiros no exterior.

d) Conselho Nacional do Turismo – formado por representantes de outros Ministérios e Instituições Públicas, tem como atribuições “propor diretrizes e oferecer subsídios técnicos para a formulação e acompanhamento da Política Nacional do Turismo”.

Além destes, foram criados também o Fórum Nacional de Secretários e os Fóruns Estaduais de Turismo. O primeiro consiste em um órgão informal e consultivo

incumbido de auxiliar no apontamento de problemas e soluções, concentrando as demandas oriundas dos estados e municípios. Os Fóruns Estaduais, como já foi visto, terão como atribuição a operacionalização das políticas formuladas por um núcleo estratégico, apresentando-se como um canal de ligação entre o Governo Federal e os destinos turísticos. Por meio destes, o Ministério assume o desafio de conceber um novo modelo de gestão pública, descentralizada e participativa, atingindo, em última instância, o município, onde efetivamente o turismo acontece.

Outro instrumento do processo de descentralização foi a constituição de 27 Fóruns Estaduais, que têm a finalidade de integrar a cadeia produtiva nos estados e Distrito Federal, facilitando a implantação do Plano Nacional do Turismo. O Fórum Estadual é composto pelo Secretário ou Dirigente Estadual, por um representante designado pelo Ministério do Turismo, pelas entidades públicas e privadas participantes do Conselho Nacional, por intermédio de suas representações regionais, pela representação dos municípios, pelas instituições de ensino superior de turismo, e demais entidades de relevância estadual vinculadas ao turismo.

O Fórum Estadual tem como atribuição o cumprimento de um papel fundamental para a operacionalização das políticas formuladas pelo núcleo estratégico (União), constituindo-se em um canal de ligação entre o Governo Federal e os destinos turísticos. Os municípios foram incentivados a criar os Conselhos Municipais de Turismo e organizarem-se em consórcios para formar Roteiros Integrados, ofertando um conjunto de produtos turísticos, completando-se assim o sistema de gestão do turismo brasileiro.

A seguir é apresentado um diagrama que representa as relações entre os diversos atores que fazem parte do Sistema de Gestão do Turismo:

FIGURA 3 - Diagrama do Sistema do Turismo



Sistema nacional de gestão do turismo

Fonte: Brasil, 2004

Com o nascimento do Ministério do Turismo e de outras instituições administrativas, o Estado brasileiro reassumiu um importante papel na regulação e regulamentação do setor turístico. Os órgãos públicos passaram a intervir mais intensamente a fim de normatizar e fiscalizar os segmentos da atividade, orientar a formação de profissionais e, principalmente, resguardar a biodiversidade dos ecossistemas em que a “indústria do turismo” se instala.

2.3.3 Plano Nacional de Turismo

A criação do Ministério do Turismo representa o mais forte indício no que se refere ao sentido e à importância que o turismo vem tendo para o Estado brasileiro desde 1990. Como instrumento de planejamento, em abril de 2003, foi lançado o Plano Nacional do Turismo (PNT) – diretrizes, metas e programas 2003/2007, com a finalidade de selar o elo entre todos os atores envolvidos e consolidar o Ministério como articulador do processo de integração dos vários segmentos do turismo. Preocupou-se

em pautar todos os seus programas, projetos e ações coerentemente com o discurso da sustentabilidade e dos padrões éticos prescritos no Código Mundial da Ética no Turismo, até mesmo como forma de aperfeiçoar sua habilidade negociadora.

O PNT foi concebido de forma coletiva, com ampla consulta às diversas regiões brasileiras e a todos os setores representativos do turismo. Em sua base, propõe repensar o modelo de desenvolvimento do turismo no país, procurando melhor distribuir a renda entre as pessoas e os estados, capacitando a interiorização e a regionalização da atividade, respeitando valores éticos e culturais das comunidades, incentivando processos produtivos ambientalmente sustentáveis e aquecendo a economia dos destinos por meio de relações comerciais justas. O aumento da competitividade do setor, o seu impacto na macroeconomia, a melhoria das condições de vida da população, a descentralização das decisões políticas e a valorização e conservação do patrimônio ambiental são os pilares do PNT para a construção de um padrão de desenvolvimento no qual todas as regiões possam crescer de forma integrada.

Vistas de uma perspectiva histórica, as políticas nacionais de turismo mostram que nem sempre políticas como estas foram claramente explicitadas e bem sucedidas, além de terem se reduzido a aspectos parciais da atividade. Isso repercutiu negativamente, até então, sobre as políticas públicas para o setor, estabelecidas em todas as escalas de governo – nacional, estadual e municipal (Cruz, 2000). Porém, em sua primeira jornada, o PNT obteve uma aceitação satisfatória e grande parte de suas metas foram alcançadas, garantindo a continuidade para mais uma gestão. No início de 2007, foi anunciada a continuação do Plano, com algumas atualizações, por mais quatro anos (2007-2010).

O PNT foi estruturado de modo a cumprir seus objetivos gerais e específicos, que devem ser alcançados por meio de sete Macroprogramas. De acordo com os objetivos gerais, o produto turístico deve ser desenvolvido com qualidade, contemplando as diversidades regionais, culturais e naturais e estimulando e facilitando o consumo do produto turístico nacional nos mercados interno e externo. De acordo com os objetivos específicos, deve-se dar mais qualidade ao produto turístico, diversificar sua oferta, estruturar os destinos, ampliar e qualificar o mercado de trabalho, aumentar a inserção do produto turístico no mercado internacional, ampliar o consumo do produto no mercado nacional e aumentar o tempo de permanência e o gasto médio do turista (Brasil, 2004).

Os sete Macroprogramas, por sua vez, são implementados por um conjunto de subprogramas que visam, por seu intermédio, resolver os problemas e obstáculos que impedem o desenvolvimento do turismo no Brasil, identificados por um processo de consulta ao setor. São eles:

- **Macroprograma 1 – Gestão e Relações Institucionais:** objetiva integrar os governos federal, estadual e municipal e os setores público e privado; monitora e avalia os resultados do Plano e participa de fóruns de interesse do turismo.
- **Macroprograma 2 – Fomento:** visa ampliar e melhorar a infra-estrutura, aquecer o mercado interno por meio do financiamento ao consumidor e da geração de novos postos de trabalho, captar investimentos e incentivar a pequena e média empresa, facilitando o acesso ao crédito.
- **Macroprograma 3 – Infra-estrutura:** busca conseguir uma melhor qualidade de vida nas cidades turísticas, melhor condição de acesso e do fluxo de turistas e maior equilíbrio entre as regiões brasileiras.
- **Macroprograma 4 – Estruturação e Diversificação da Oferta Turística:** visa aumentar o número de produtos turísticos e a qualidade, diversificar os produtos contemplando a pluralidade cultural e a diferença regional do país, aumentar o fluxo de turistas nacionais e internacionais e aumentar o tempo de permanência ofertando um leque maior de serviços e diminuir as desigualdades regionais, estruturando produtos turísticos em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal.
- **Macroprograma 5 – Qualidade do Produto Turístico:** objetiva promover a qualidade dos produtos, apoiar a certificação da qualidade para as empresas do setor, estabelecer normas, padrões e regulamentos referentes aos serviços turísticos prestados, em cooperação com as entidades representativas, descentralizar e fortalecer o sistema de fiscalização, de qualificação profissional

dos agentes atuantes (tanto do setor público quanto privado) e de segurança nas localidades.

- **Macroprograma 6 – Promoção e Apoio à Comercialização:** este programa mira incrementar o fluxo de turistas estrangeiros no país através de intensa promoção nos grandes mercados emissores de turistas e no mercado sul-americano, aquecer o mercado interno com a promoção da diversidade cultural e regional brasileira e, por último, fortalecer o segmento de negócios, captando uma qualidade maior de eventos para o Brasil.
- **Macroprograma 7 – Informações Turísticas:** visa conhecer a oferta turística do mercado nacional e a demanda do mercado internacional, avaliar o impacto da atividade na economia, dar suporte às ações de promoção, marketing e apoio à comercialização do produto Brasil, e dar suporte às tomadas de decisões de dirigentes públicos e privados do turismo.

O Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil, principal objeto de estudo desta dissertação, originou-se do Macro Programa 4 – Estruturação e Diversificação da Oferta Turística – e atua de forma transversal, permeando todas as ações do Ministério. Criado em 2004, fruto de esforço coletivo que envolveu agentes públicos e privados, transformou-se num importante marco e definiu claramente a política pública para o setor, propondo a integração e a cooperação entre municípios, estados e países. Como será visto no próximo capítulo, não se trata de homogeneizar as estratégias de desenvolvimento e promoção do turismo, mas de valorizar as diferenças e escolher a melhor forma de inserção no cenário global. A demanda turística está gerando novas possibilidades. A procura pelo contato com a natureza, por exemplo, abre novos horizontes para o fortalecimento do turismo em várias localidades.

A promoção do desenvolvimento sustentável pressupõe a participação efetiva de todos os atores envolvidos com a atividade turística, especialmente nos aspectos que tangem a questão ambiental, quais sejam: o poder público, a iniciativa privada, a sociedade civil organizada, o terceiro setor e os próprios turistas. A seguir, são apresentadas as competências de cada um dos atores responsáveis pela promoção da atividade turística de forma sustentável, conforme orientam os próprios documentos que compõem o Plano Nacional de Turismo. Ressalte-se que, no âmbito dos poderes

públicos federal, estadual e municipal, a responsabilidade maior fica a cargo dos órgãos oficiais de meio ambiente. No entanto, os órgãos oficiais de turismo têm o dever de apoiar e incentivar as ações desenvolvidas pelos órgãos ambientais.

a) Município – uma série de responsabilidades fundamentais ao planejamento, legislação e gestão da atividade turística recai sobre o setor público municipal. A segurança dos sítios históricos, arqueológicos e naturais, a limpeza pública, a fiscalização da implementação dos códigos de postura e de utilização do solo, a manutenção das vias públicas e acessos, dentre outras, asseguram um papel chave para as municipalidades na sustentabilidade do desenvolvimento turístico. É importante destacar a necessidade de construção de um Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo Municipal para nortear o desenvolvimento turístico do município, sendo que este deverá ser integrado ao Plano Regional de Turismo, conforme proposição do Programa de Regionalização do Turismo – Ministério do Turismo (Brasil, 2004).

Para o município que deseja elevar seus investimentos turísticos, é condição necessária – mas não suficiente – para a atração do capital privado, a elaboração de um plano diretor que explicita claramente as ações a serem tomadas e propicie certa segurança a esse capital.

b) Instância de Governança Regional – compete gerir o processo de desenvolvimento sustentável do turismo em âmbito regional, de forma integrada a outras atividades econômicas, e incentivar a formação de parcerias, objetivando otimizar recursos humanos, financeiros e ambientais; observar, difundir e fiscalizar a aplicação da legislação específica para a conservação do ambiente, assim como trabalhar no sentido de conscientizar a comunidade acerca da necessidade de conservá-lo; incentivar a adoção de medidas para reduzir, reutilizar, reciclar ou encaminhar os resíduos sólidos para reciclagem.

c) Estado – o setor público estadual geralmente atua na atividade turística por meio de um órgão específico. Sua função básica começa com a elaboração de um plano de desenvolvimento turístico para a unidade federativa, onde são explicitados o potencial e a estratégia turística de curto e de médio prazo. A capacitação da mão-de-obra pública e privada, o marketing turístico, a promoção de eventos e, sobretudo, a instalação e

conservação da chamada infra-estrutura turística (estradas, acessos, saneamento básico, energia, transporte etc.) formam a parte mais visível das funções estaduais.

Na fase inicial de desenvolvimento, a atração de capitais de risco também é tarefa típica das unidades públicas estaduais.

d) Nacional – cabe, prioritariamente, ao governo federal, definir o modelo de desenvolvimento do turismo no país. Por exemplo, após refletir sobre os rumos do turismo no Brasil e no exterior e definir o planejamento participativo como estratégico, o governo federal elaborou o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, que reflete a aproximação e integração das instâncias de governo com a sociedade. Como se trata de um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, sua gestão impõe a organização de uma infra-estrutura política, técnica e administrativa compatível com a estratégia escolhida. Assim, para cada nível de abrangência – nacional, regional, estadual e local – há Conselhos, Comitês e Fóruns com responsabilidades que se entrelaçam, gerando mobilização e participação a partir do município.

Apesar das dificuldades na elaboração de um planejamento integrado e participativo, considera-se este um importante instrumento para a democratização do processo e aumento das possibilidades de engajamento das comunidades envolvidas. Com esse engajamento, sobem as possibilidades da exploração equilibrada da atividade turística e das mudanças estruturais pretendidas pelo programa federal.

e) Órgão Oficial de Meio Ambiente Federal, Estadual e Municipal – é sua função elaborar legislação específica para a conservação do meio ambiente e fiscalizar sua aplicação, bem como apoiar o planejamento do empreendimento turístico integrado a outras atividades econômicas e conscientizar a comunidade sobre as questões ambientais; criar e administrar unidades de conservação e estimular a concepção de reservas particulares, por meio de incentivos; e, por último, estimular o uso eficiente dos recursos naturais renováveis e não-renováveis, assim como adotar medidas de manejo de resíduos sólidos, efluentes líquidos e emissão de gases poluidores, que são intensificados pela prática do turismo.

f) Órgão Oficial de Turismo Federal, Estadual e Municipal – entre as suas várias atribuições, cabe a esses órgãos apoiar o desenvolvimento de mecanismos de estímulo

às outras atividades econômicas relacionadas ao turismo, como produção local de alimentos, artesanatos, objetos de marcenaria, movelaria e confecção têxtil entre outros, além de identificar a necessidade de infra-estrutura de apoio ao turismo, de modo a garantir a qualidade de vida da população e dos turistas e a proteção do ambiente.

Também é pertinente aos órgãos de turismo desenvolver campanhas promocionais (*marketing* responsável) para áreas específicas, incentivar a formação de parcerias visando o aumento dos recursos humanos, financeiros e ambientais, desenvolver ações promocionais e campanhas para sensibilizar o turista sobre a importância da conservação dos ambientes naturais e desenvolver programas e campanhas de educação ambiental para a comunidade em geral, e, especificamente, para os turistas, em parceria com as esferas federal, estaduais e municipais dos Órgãos Oficiais de Meio Ambiente;

g) Setor Privado – Este setor procura obter taxas de retorno compatíveis com os riscos assumidos. Tomando isto por base e considerando as invejáveis perspectivas do turismo em todo o planeta, a atividade tem recebido crescentes investimentos por parte da iniciativa privada. O que se espera desta esfera é que ela cumpra a legislação específica para a conservação do ambiente, desenvolva ações que sensibilizem o turista quanto à importância de um ambiente saudável e, para isso, disponibilize as informações necessárias ao turista, em relação à comunidade visitada, aos atrativos e às normas de condutas adequadas para minimizar os impactos no ambiente. E, além disso, que crie meios de hospedagem, alimentação, transporte, desenvolva passeios, construa diferentes empreendimentos turísticos, faça o marketing local, enfim, explore de maneira racional e responsável a atração turística a que está ligado. Tudo isto com qualidade e segurança para os usuários e gerando empregos que deverão ser ocupados, preferencialmente, por pessoas recrutadas na própria comunidade.

h) Sociedade – As sociedades locais, especialmente por meio das organizações não-governamentais, estão participando de forma crescente do turismo, de maneira especial nos segmentos ligados à conservação do meio ambiente e do patrimônio histórico-cultural. O terceiro setor aparece como um dos fatores que faltava para a obtenção do equilíbrio público/privado. As comunidades receptoras são orientadas a cumprir a legislação específica para a proteção ambiental, fiscalizar sua aplicação e denunciar atos agressores à biodiversidade. Aos Turistas compete cumprir a legislação, buscar

informações sobre a comunidade visitada, a especificidade do ambiente visitado e os comportamentos adequados para minimizar os impactos ambientais.

Muito já se disse acerca de experiências negativas de projetos de desenvolvimento rural, nos quais esse resultado foi atribuído ao fato de a comunidade não ter sido estimulada a participar. Dessas experiências, concluiu-se que a participação local é indispensável para construir, conjuntamente, propostas factíveis e realistas e minimizar as chances de rejeição ao projeto. Considera-se que o envolvimento da comunidade local com a atividade turística tem dois níveis de participação: a dos residentes que não se envolvem com a atividade, mas que podem receber seus benefícios indiretos, como, por exemplo, a melhoria da infra-estrutura básica do município; e a dos empreendedores ou beneficiários diretos do turismo (Brasil, 2004).

2.4 Breves comentários sobre o PNT

A busca de um novo modelo de turismo para o país pressupõe que as fórmulas anteriores apresentavam equívocos no tratamento da atividade, como foi o caso do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), ou alguns programas de financiamento como, por exemplo, o Fundo Geral do Turismo (Fungetur), ou, ainda, os tipos de publicidade sobre o Brasil no exterior. A partir do diagnóstico realizado após a criação do Ministério também foi possível averiguar a desarticulação entre o próprio governo no campo do turismo e a frágil parceria com a iniciativa privada, provocada em decorrência de políticas anteriores confusas que foram sendo implantadas com planejamentos tendenciosos e sem se apoiar em bases sustentáveis. São conhecidos exemplos em que dados, estatísticas e programas foram forjados, criados segundo interesses pessoais, institucionais e empresariais, e verbas foram distribuídas segundo critérios políticos.

Em um primeiro plano, as diretrizes do PNT, juntamente com os demais programas que o compõem, priorizam o turismo como uma ação que deve beneficiar a população brasileira, facilitando que a mesma tenha condições objetivas para usufruir seu lazer, incorporando as populações nativas ao mercado de trabalho e tentando distribuir a riqueza de forma mais equitativa entre as pessoas e as regiões. Acredita-se que reduzir as desigualdades regionais e sociais só é possível por meio de uma política de base macroeconômica em que o sistema financeiro esteja sob o controle do governo

(juros baixos, crédito fácil e proteção integral à indústria nacional) e em que os planejamentos no campo do turismo levem em conta a profissionalização e o treinamento da mão de obra local, para que o *trade* possa de fato ser um instrumento de integração e não de exclusão.

Por outro lado, ao analisar uma nova política pública e suas documentações, não se deve adotar um pensamento simplista, principalmente em se tratando de uma política de turismo, atividade complexa que abarca vários discursos, setores da economia, atores envolvidos e dinâmicas sociais. Segundo Sansolo e Cruz, vários pontos devem ser observados atentamente, lacunas devem ser identificadas e estudadas, e decisões precipitadas devem ser evitadas (Sansolo & Cruz, 2005). Seguem algumas observações desses dois autores sobre o turismo e o Plano.

Primeiramente, muitas vezes as pessoas são levadas à idéia de que, em razão da sua capacidade de impactar a economia e mexer com o ordenamento social local, o turismo seja a “salvação da pátria”. Esse é um risco que um plano de governo não pode incorrer, pois é somente adotando um processo paulatino e planejado que o setor poderá ser capaz de trazer grandes benefícios para o país. Caso contrário, ele também pode produzir pobreza, exclusão social e espacial e degradação ambiental, entre outros problemas, pois ele muitas vezes segue a mesma lógica de produção industrial capitalista.

O raciocínio acima se reflete indiretamente em uma outra questão, que também pode ser abordada equivocadamente: a crença generalizada e cega de que o país possui todas as condições necessárias para se destacar como potência turística mundial e que essas condições dependem exclusivamente dele, como se vê nos discursos políticos e nos documentos relacionados ao turismo. O fato é que o Brasil depende do fundamento e intensidade de suas ações, mas também de fatores exógenos sobre os quais não se tem possibilidades de interferência.

Outro importante ponto identificado pelos autores, que sempre chamou a atenção para a análise da prática do turismo e, mesmo assim, ainda apresenta fortes indícios no PNT, consiste em uma abordagem secundária à temática do território, ofuscada por uma abordagem predominantemente econômica e economicista do fenômeno. Mesmo estando um passo à frente dos seus antecessores, nesse âmbito, esse plano ainda peca por não planejar, orientar e normatizar o território com o mesmo cuidado que costuma dedicar a toda a sua cadeia produtiva.

CAP. 3: PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL

Nas últimas décadas, o turismo passou a ser encarado como uma atividade estratégica para alcançar o desenvolvimento sustentável em âmbito regional, já que sua prática responsável permite buscar a maximização dos benefícios ambientais, culturais e sociais que o setor pode proporcionar e a minimização dos efeitos negativos ao ecossistema das localidades e das comunidades em que se instala. A idéia vem se reforçando cada vez mais em razão da relação de dependência existente entre o turismo, a conservação do ambiente físico e o patrimônio cultural.

Desde que o Plano Nacional do Turismo (PNT) começou a ser formulado pelo Ministério do Turismo (Mtur) em 2003, houve a preocupação em repensar o modelo de gestão proposto pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) que, até então, imperava como balizador das políticas públicas de turismo no Brasil. Muitos aspectos desse programa foram mantidos e outros aprimorados. Porém, constatou-se que o setor turístico poderia exercer um papel ainda mais efetivo na geração de renda, conservação do ambiente e inclusão social, se seu planejamento fosse focado, principalmente, dentro da realidade local, estadual e regional (Almeida, 2005).

Assim, foram realizadas novas ações, estratégias e reformas na estrutura do governo e do ministério para atender às demandas do mercado nacional e internacional. A principal delas consiste na elaboração do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT), originado do Macroprograma 4 – Estruturação e Diversificação da Oferta Turística que, atualmente, se tornou o grande eixo estruturante dos demais macroprogramas do PNT.

A transição da etapa de municipalização para a de regionalização do turismo influenciou rapidamente na percepção daqueles que atuam no processo de formulação, mobilização, execução e comercialização do produto turístico, bem como dos que definem os instrumentos de política e de gestão pública. Apesar de o modelo de gestão do Mtur permanecer voltado para o interior dos municípios do Brasil e da valorização

de suas diversidades ambientais, patrimoniais e sociais, passou-se a pensar na geração de riqueza vinculada aos movimentos de grupos sociais regionalmente organizados, que demandavam cada vez mais participação nos processos de decisão.

Para a consecução deste capítulo, faz-se necessário apresentar um conjunto de reflexões que traduzem o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. O primeiro desafio consiste em conhecer o PNMT, programa que, até certo ponto, serviu de base para a elaboração do PRT e que mobilizou um número significativo de municípios para desenvolver seus planejamentos nos moldes do turismo sustentável. No passo seguinte, cabe apresentar e analisar o PRT, principal objeto de estudo da dissertação, construído a partir das especificidades locais e caracterizado por um modelo de gestão pública descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da cooperação intersetorial e interinstitucional. Por último, faz-se um resumo dos três principais relatórios que compõem o Programa de Regionalização – Sustentabilidade Econômica, Sustentabilidade Sociocultural e Sustentabilidade Ambiental, onde se propõe debater e questionar os conceitos e diretrizes mais relevantes desses documentos, levando em consideração as teorias defendidas e desenvolvidas ao longo do trabalho.

3.1 Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT)

Municipalização é um processo de desenvolvimento turístico realizado por meio da conscientização, sensibilização, estímulo e capacitação dos agentes e das populações dos municípios. Propõe a descentralização e a participação da comunidade, na elaboração dos projetos e nas decisões de seus próprios recursos, como fundamentos indispensáveis à gestão da atividade. Acredita-se que o envolvimento da população residente no planejamento turístico municipal leve a uma maior colaboração na busca de resultados mais eficientes (Embratur, 1998, p. 12).

Durante muitos anos defendeu-se a idéia de que seria mais adequado concentrar os processos de planejamento e de gerenciamento do turismo no município, pois é nesse domínio que o setor se desenvolve de fato, graças aos atrativos locais, utilização de serviços e geração de impostos. Foi assim que nasceu, em 1994, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) elaborados pela Embratur por meio do

Ministério do Esporte e Turismo e tendo a Organização Mundial do Turismo (OMT) como consultora para orientar o planejamento da atividade em âmbito municipal.

O Programa consistia em uma ação do governo federal e era operado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), que eram repassados aos estados, Distrito Federal e aos municípios cadastrados no PNMT e priorizavam os investimentos em infra-estrutura de serviços de limpeza urbana, como a implantação de sistemas de coleta de lixo e de tratamento e/ou destinação final de resíduos sólidos.

Considerado um divisor de águas por praticamente todas as esferas que estão direta ou indiretamente envolvidas com o setor turístico no Brasil, o programa introduziu, pela primeira vez, nesse segmento, políticas públicas sólidas que visavam conciliar o crescimento econômico e a inclusão social com a preservação da natureza. Seu principal objetivo era dotar os municípios brasileiros, com potencial turístico, de condições técnicas e organizacionais para elaborar seus próprios planos de desenvolvimento, de acordo com suas necessidades e características.

Corroborando as orientações da OMT, o PNMT apoiava-se nos seguintes pilares:

- Sustentabilidade econômica, que inclui a análise da competitividade entre esses recursos;
- Sustentabilidade social, que prevê a adaptabilidade e capacidade social;
- Sustentabilidade ambiental, que analisa os níveis de visitação, os tipos de visitantes e seu comportamento;
- Sustentabilidade cultural, que envolve um estudo sobre a singularidade, força e capacidade cultural;
- Sustentabilidade política, determinada pelo apoio e envolvimento de residentes do destino turístico (OMT, 1994).

Para os municípios se cadastrarem no programa e, conseqüentemente, começarem a receber seus benefícios, era necessário passar por duas etapas. A primeira consistia em responder ao Relatório de Informações Turísticas (Rintur), enviado pela Embratur, e a segunda era realizada por meio de uma solicitação formal do poder público municipal ao Comitê Estadual para formação de monitores municipais

capacitados. Ressalte-se que o sistema de cadastramento era de caráter voluntário por parte dos municípios.

Os Rintur eram analisados e catalogados de acordo com indicadores de importância da atividade turística, em municípios turísticos (MT) e municípios com potencial turístico (MPT). Após esse procedimento, os resultados eram aprovados por Deliberação Normativa, publicados no Diário Oficial da União e enviados, por meio de ofício-circular, para todos os órgãos estaduais de turismo. Esse procedimento permitia que os órgãos estaduais tivessem sob controle a relação dos municípios que preencheram o Rintur.

Os monitores dos municípios engajados eram capacitados e logo deveriam realizar o processo de sensibilização e mobilização da comunidade para a criação do Conselho e do Fundo Municipal, bem como para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo. Esse foi um plano proposto pela OMT mediante os manuais que são utilizados pelo corpo técnico do programa. Depois de cumpridas todas as exigências, o município recebia da Embratur o Selo de Município Prioritário do PNMT.

O “selo” era o instrumento que possibilitava ao governo (federal e estadual) e às instituições parceiras (também nos níveis federal e estadual) orientarem os investimentos e/ ou incentivos concedidos aos municípios, que teriam prioridade para receber investimento público na área de infra-estrutura de acesso, comunicação, saúde e similares; participar de programas e projetos apresentados pelas prefeituras para o desenvolvimento do setor turístico; e ter o direito de sediar projetos turísticos privados que solicitassem incentivos governamentais.

3.2 Principais críticas ao PNMT

Em relação às demais políticas públicas que precederam o PNMT, pode-se afirmar que a estratégia de municipalização do turismo foi positiva quanto à metodologia, ao envolvimento dos municípios turísticos e aos seus resultados. Por outro lado, a análise da experiência implementada no Brasil no período de 1994 a 2001, permitiu identificar pontos falhos que levaram a repensar o modelo de gestão do turismo no País. Seguem abaixo as principais críticas ao Programa.

Em primeiro lugar, dois importantes argumentos favoráveis à visão municipalizada do turismo passaram a ser desmistificados no decorrer da execução do plano. Um deles consistiu na sensibilização, por parte das comunidades locais, para o fato de que, somente possuir atrativos ou potencial turístico, não era garantia suficiente para que a atividade se desenvolvesse. Outro ponto se refletiu na fragilidade que o Programa demonstrou para estabelecer uma cultura de comunicação entre as instâncias e nos níveis de participação das comunidades no planejamento da atividade, também muito questionados (Cruz *apud* Brusadin, 2007).

Outro problema observado foi a falta de clareza na definição dos critérios adotados para determinar a potencialidade turística de uma dada localidade. Essa avaliação era realizada pelo Rintur (Lobato, 2001) e baseava-se em informações fornecidas pelos próprios municípios, muitas vezes preenchidas por pessoas sem formação técnica ou critérios metodológicos definidos cientificamente, apresentando, assim, profundos problemas de credibilidade e efetividade. O abandono da metodologia de inventário turístico e a adoção do Rintur, como substituto para determinação dessa potencialidade, evidenciaram a falta de critérios nas políticas públicas adotadas no setor.

O método de planejamento participativo no turismo defendido pela OMT naquela época e adotado pelo PNMT também foi alvo de críticas por muitos autores, por não ser o mais adequado ao quadro atual da sociedade brasileira. Cruz ressalta que o método foi planejado tendo como referência países europeus e, por isso, “tinha uma configuração distinta em países como França, Inglaterra e Alemanha, onde o nível educacional é muito maior, além de o Brasil ter tido um processo político democrático muito difícil” (Cruz, 2000).

Outra questão não menos relevante era a ingerência política na elaboração dos planos e projetos, que tinham como efeito o cadastramento dos municípios, a continuidade do programa e o bloqueio da participação efetiva da sociedade civil. Sendo o cadastro dos municípios de caráter voluntário, para que o processo ocorresse com boa fundamentação dependia essencialmente do interesse político e do apoio das prefeituras das cidades. Notou-se que a oscilação política nos municípios prejudicou a continuação do processo de planejamento, uma vez que muitas atividades funcionais foram interrompidas sem que seus fins fossem atingidos. Neste âmbito, também se constatou que o PNMT foi interrompido nos estados em que partidos políticos de oposição ganharam as eleições estaduais.

Por último, houve a questão da escassez de recursos disponíveis para aplicação dos planos e projetos turísticos, o que acabou por desmotivar alguns municípios e desmobilizar a população diante de outras atividades paralelas ao turismo, ou outras necessidades mais prementes. Algumas pesquisas demonstram que, enquanto muitos municípios aderiram ao Programa induzidos pela população, ou em virtude do efeito demonstração de município vizinhos, outros não se interessaram pelo fato de não haver, em um primeiro momento, repasse de recursos financeiros, mas apenas repasse de conhecimento e de condições estruturais para que estes criassem seus Conselhos Municipais de Turismo.

3.3 Programa de Regionalização do Turismo

O Brasil é um dos maiores países do mundo e suas potencialidades turísticas, além de serem bastante diversificadas, encontram-se em diferentes estágios de desenvolvimento. Após uma análise da experiência do PNMT, em que foram computados os respectivos erros e acertos da municipalização, foi possível aos gestores de turismo do País entender porque algumas propostas funcionam melhor em determinados contextos e alguns instrumentos de planejamento são mais difíceis de serem praticados. Logo, cria-se uma expectativa de que o aperfeiçoamento de novos projetos para o turismo seja capaz de mobilizar e motivar a sociedade por meio do sentimento de que “fazer parte” possa provocar um movimento para a construção coletiva do desenvolvimento sustentável.

Como foi dito anteriormente, o setor turístico constitui uma atividade de relação direta com o ambiente e está sendo tratado como uma política setorial estratégica de conservação da biodiversidade pelo Plano Nacional do Turismo. Com o objetivo primordial de promover o crescimento integrado da atividade no país, o PNT elegeu como sua principal diretriz o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (Figura 4). Esse Programa possibilitou um melhor entrosamento das instâncias do governo federal com as dos governos estaduais e a sociedade. Como se elucida em seu documento,

a Regionalização do Turismo é um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação

que as divisas advindas do turismo possam contribuir para a produção e a distribuição da riqueza, ou seja, para reduzir a pobreza, as desigualdades regionais e promover a inclusão social?

Com base nesses anseios, definiu-se como estratégico o planejamento participativo, considerando-se como âncoras do processo os instrumentos, planos e programas nacionais, estaduais e locais, suas particularidades e especificidades, além da constituição dos Fóruns Estaduais de Turismo. Também foram analisadas as orientações da Organização Mundial do Turismo (OMT), da Association Internationale d'Experts Scientifiques du Tourisme (Aiest) e, ainda, a experiência de outros países.

E, na busca de consolidar e dar longevidade ao modelo de gestão regionalizada, foram estabelecidas diretrizes que fundamentam o Programa. São elas:

- A consolidação de coordenações de turismo em âmbito municipal, regional estadual e nacional;
- A aplicação de instrumentos metodológicos que possam responder às necessidades nacionais e às particularidades de cada realidade, tais como o inventário da oferta turística, matrizes para a definição, estruturação e avaliação de roteiros, métodos e técnicas para a mobilização, e organização local com foco na região;
- A definição de parâmetros de modelo de acompanhamento e avaliação;
- A implantação de um sistema de informações que resgate, reúna, organize e faça circular os dados do Programa.

Assim como na maioria dos projetos elaborados pelo Ministério do Turismo, a metodologia do PRT se apóia na idéia de desenvolvimento, a partir da dimensão territorial e está centrada na organização de Arranjos Produtivos Locais (APLs). Segundo os documentos do Programa, os APLs representam

aglomerados de atividades produtivas, localizadas em determinado espaço geográfico, que possuem afinidade econômica e são desenvolvidas por empresas autônomas de pequeno, médio e grande porte, intensamente articuladas, formando um ambiente de negócios onde prevalecem relações de recíproca cooperação entre as diferentes partes envolvidas. (Brasil, 2004)

Os mesmos critérios que conceituaram as APLs serviram de fundamento básico para a divisão das regiões turísticas de todos os estados do País. As destinações turísticas que caracterizam uma região passam a ter, além da proximidade física e da

forte relação entre seus agentes locais, uma dinâmica econômica comum, em que se realizam as mesmas atividades, beneficiam-se do afloramento de mão-de-obra especializada e utilizam as mesmas matérias primas.

O êxito de um Arranjo Produtivo Local nos mercados turísticos regionais, nacionais e internacionais depende cada vez menos de suas vantagens comparativas e cada vez mais de suas vantagens competitivas (Beni, 2002). Estudos mostram que as interações entre integrantes de um mesmo ramo da economia em situação de proximidade geográfica, assim como a identificação, organização e articulação das cadeias produtivas, que naturalmente estruturam as regiões turísticas, levam a maiores vantagens competitivas em termos de atração de visitantes, consumidores de maior vulto, mercado constante para mão-de-obra especializada, intercâmbio de conhecimentos, entre outros.

A estruturação do Programa com uma unidade de comando nacional objetiva favorecer a interlocução política e institucional dos envolvidos e se apóia em instrumentos metodológicos que visam garantir a eficiência da coordenação de ações descentralizadas. Essa é uma tendência de caráter mundial que atinge diversos setores e, no turismo brasileiro, iniciou-se com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo, em 1994. Para o PRT, a descentralização do poder busca promover o desenvolvimento sustentável das regiões turísticas, tendo como estratégia a constituição de redes de parcerias e cooperação em todos os níveis de atuação. Com isso, garante a troca permanente de informações nos processos de planejamento e tomada de decisões.

O alcance dos objetivos propostos no Programa de Regionalização do Turismo, assim como seu planejamento, implementação, monitoria e avaliação, está estreitamente vinculado ao estabelecimento de uma gestão coordenada e compartilhada das ações. A formação de parcerias envolvendo os setores público e privado, a sociedade civil e o terceiro setor apresenta-se como fator fundamental no estabelecimento desse propósito. Atualmente, encontram-se inseridos na operacionalização do Programa ONGs, instituições financeiras, dirigentes de classe, órgãos públicos das instâncias federal, estadual e municipal, associações locais e cooperativas, órgãos multilaterais e instituições públicas e privadas de ensino técnico e superior – especialmente da área do turismo.

Em âmbito nacional, o Programa é coordenado pelo Ministério do Turismo, com apoio do Conselho Nacional de Turismo, por meio da Câmara Temática de Regionalização. O Mtur também estabelece canais de interlocução com as Unidades

Federais (UF), por meio de Órgãos Oficiais de Turismo, apoiados pelos Fóruns Estaduais de Turismo e pelas Câmaras Temáticas de Regionalização Estaduais – que fazem parte dos Fóruns. Os Órgãos Oficiais de Turismo das UFs, por sua vez, se relacionam com as regiões turísticas por meio das Instâncias de Governança Regionais, instaladas, ou em fase de instalação, e com os municípios, mediante os Órgãos Municipais de Turismo e seus colegiados locais, que, em alguns casos, são os já criados Conselhos Municipais de Turismo. Ou seja, o PRT estabelece um sistema de hierarquia e de prioridade das políticas de turismo, em que as instâncias de menor nível de governo – as municipais – se submetem às regionais, geridas pelas estaduais, que, por sua vez, são exclusivamente orientadas pela instituição máxima do governo federal.

Figura 5 – Estrutura de Coordenação do PRT



Fonte: BRASIL, 2004.

Diante da análise de competências de cada nível de governança apresentado pelo quadro acima, atribui-se à **Coordenação Nacional** do Programa de Regionalização do Turismo: definir as diretrizes estratégicas; planejar e coordenar as ações, em âmbito nacional; articular, negociar e estabelecer parcerias com as diversas esferas do governo, iniciativa privada e organismos não-governamentais nacionais e internacionais; monitorar e avaliar as ações do Programa, em âmbito nacional; e produzir e disseminar

dados e informações. Ao Órgão Oficial de Turismo Estadual, instância de interlocução do governo federal junto aos Fóruns Estaduais de Turismo, cabe: elaborar diretrizes e estratégias alinhadas às nacionais; planejar e coordenar as ações, em âmbito estadual e regional, articular, negociar e estabelecer parcerias em âmbito estadual e regional; monitorar e avaliar as ações do Programa, em âmbito estadual e regional; e produzir e disseminar dados e informações.

A **Instância de Governança Regional**, apoiada pelo Órgão Oficial de Turismo da UF e pelo Fórum Estadual de turismo, se responsabiliza por: planejar e coordenar as ações em âmbito regional e local; articular, negociar e estabelecer parcerias, em âmbito regional e local; monitorar e avaliar as ações do Programa em âmbito local; e produzir e disseminar dados e informações. Também cabe a essa instância traçar os objetivos e metas de sustentabilidade ambiental. Nas regiões turísticas onde ainda não tenham sido criados os Fóruns, conselhos ou Comitês Regionais de turismo, tais atribuições deverão ser dadas ao Órgão Oficial de Turismo da Unidade da Federação (UF) juntamente com representantes dos Órgãos Oficiais de Meio Ambiente da UF e dos municípios que compõem a região turística, além de representantes de outros órgãos públicos, iniciativa privada, sociedade civil organizada e terceiro setor.

Por último, o **Órgão Municipal de Turismo**, apoiado pelo Colegiado local, tem como atribuições: mobilizar os segmentos organizados para o debate e indicação de propostas locais para a região; integrar os diversos setores locais em torno da proposta de regionalização; participar de debates e formulação das estratégias locais para o desenvolvimento da região; e planejar e executar ações locais, integradas às regionais.

3.4 Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional do Turismo e do Programa de Regionalização do Turismo (primeiras constatações)

Uma vez estabelecidos os objetivos, as metas e as diretrizes do PNT e do Programa de Regionalização, estes devem ser monitorados e avaliados, na busca de um constante aperfeiçoamento e adequação. Desse modo, desenvolve-se um Sistema de Monitoramento e Avaliação envolvendo, conjuntamente, todos os Planos, Programas e Projetos a serem implementados.

Esse sistema vem se revelando como um dos instrumentos de gestão mais eficazes e úteis para as organizações públicas, privadas e da comunidade, nesse novo

paradigma do turismo no Brasil. Para alcançar boas condições de funcionamento, são necessários quatro tipos de atores no decorrer do processo: aqueles responsáveis pela produção das informações; os responsáveis pela coleta das informações; os responsáveis pela gestão das informações e do sistema como um todo e; por último, os usuários, representados pelos mesmos grupos que produziram as informações, bem como os responsáveis pela tomada de decisão no processo de retroalimentação do Programa.

Paralelamente à estruturação do Sistema de Monitoramento e Avaliação, busca-se desenvolver padrões de qualidade de desempenho e de execução para os Planos Estratégicos de Desenvolvimento do Turismo Regional, assim como o estabelecimento de indicadores capazes de mensurar qualitativa e quantitativamente os impactos negativos e positivos e, os benefícios decorrentes da implementação do Programa de Regionalização do Turismo, que atendam aos critérios básicos da sustentabilidade ambiental, sociocultural e econômica. Segundo consta da proposta de Regionalização do PNT, “para estas três categorias devem ser criados indicadores específicos capazes de medir as variações ocorridas dentro de prazos definidos, em comparação aos valores encontrados no início da avaliação do Programa, chamado de Momento Zero” (Brasil, 2004).

O primeiro diagnóstico, que buscou explicitar a real situação do turismo no país, realizado após a criação do Mtur e regionalização do território nacional, constatou que, em meio as várias deficiências, o setor ainda apresentava uma falta de diálogo entre os setores público e privado no tocante à regulamentação das atividades com impacto ambiental. Outros problemas apresentados consistiam na escassez de dados, informações e pesquisas sobre o turismo brasileiro, superposição da legislação referente ao setor nas várias esferas públicas, qualificação profissional precária tanto no âmbito gerencial quanto no das habilidades operacionais específicas, pouca diversidade de produtos turísticos, insuficiência de recursos, de gestão e operacionalização de infraestrutura básica com o saneamento, água, energia e transporte, entre outros.

Nos quadros a seguir são apresentadas as principais implicações, positivas e negativas, identificadas pelo diagnóstico nas três dimensões de sustentabilidade do desenvolvimento que o Programa considera:

Impactos Ambientais	
positivos	negativos
<ul style="list-style-type: none"> • Valorização das áreas naturais do destino turístico. • Ampliação e preservação de áreas protegidas. • Criação de planos e programas de preservação e recuperação de áreas naturais. • Maior investimento nas ações voltadas para a preservação ambiental. • Melhoria dos padrões de uso e ocupação do solo. • Aumento da conscientização ambiental. • Redução da poluição ambiental. • Melhoria da coleta e destinação do lixo e dos resíduos sólidos. • Utilização de tecnologias limpas na adequação e estruturação da oferta turística diferencial. • Redução de consumo de energia. • Tratamento e destinação do esgoto. • Redução e tratamento de água. 	<ul style="list-style-type: none"> • Arquitetura não integrada à paisagem. • Problemas com tratamento de resíduos sólidos. • Poluição sonora, do ar e da água. • Erosão de vertentes e perda de solo. • Desequilíbrio hidrológico. • Uso intensivo da terra. • Ocupação de áreas agrícolas. • Urbanização descontrolada. • Redução das áreas verdes. • Assoreamento de corpos d'água.

QUADRO 1 – Impactos Ambientais Positivos e Negativos do Turismo
 FONTE: Brasil, 2004

Impactos Socioculturais	
positivos	negativos
<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria dos equipamentos, serviços e infraestrutura dos destinos turísticos. • Recuperação e conservação dos valores culturais. • Oportunidades de intercâmbio cultural entre a comunidade local e os turistas. • Aumento da tolerância e do bem-estar da comunidade. • Valorização da atividade artesanal. • Renascimento e fortalecimento do orgulho étnico. • Valorização da herança cultural. • Valorização e preservação do patrimônio histórico. • Melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano. • Satisfação do Turista. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento das diferenças sociais. • Descaracterização cultural. • Segregação dos residentes locais. • Enfraquecimento da cultura local frente à dos turistas. • Descaracterização dos produtos artesanais. • Vulgarização das manifestações tradicionais. • Mudanças negativas nos hábitos e padrões culturais e de consumo (alcooolismo, consumo de drogas, prostituição e outros). • Destruição do patrimônio histórico. • Massificação da cultura.

QUADRO 2 – Impactos Socioculturais Positivos e Negativos do Turismo.
 FONTE: Brasil, 2004

Impactos Econômicos	
positivos	negativos
<ul style="list-style-type: none"> • Contribuição para o equilíbrio da balança de pagamentos. • Contribuição para o Produto Interno Bruto. • Contribuição para a criação de novas ocupações e postos de trabalho. • Contribuição para impulsionar a atividade empresarial, devido às múltiplas conexões com os demais setores da economia. • Geração e distribuição de renda nas comunidades locais. • Elevação dos níveis cultural e profissional da população. • Expansão do setor da construção. • Industrialização básica na economia regional. • Modificação positiva da estrutura econômica e social. • Atração da mão-de-obra de outras localidades. • Diversificação, estruturação e ampliação das atividades econômicas da região. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grande dependência da atividade turística por parte da comunidade. • Abandono das atividades econômicas tradicionais. • Inflação e especulação imobiliária. • Sazonalidade da demanda turística, provocando efeitos econômicos negativos nas localidades receptoras.

QUADRO 3 – Impactos Econômicos Positivos e Negativos do Turismo.
 FONTE: Brasil, 2004

3.5 Relatório de Sustentabilidade Econômica do Turismo do PRT

O documento apresenta um arcabouço teórico envolvendo conceitos econômicos relacionados ao turismo e alguns dos impactos positivos e negativos que alertam para a necessidade da realização de planejamento econômico-estratégico como pré-condição para investimentos no setor turístico. Aborda também um conjunto de indicadores de sustentabilidade econômica que podem balizar e reforçar a implementação de programas públicos nessa atividade. Ao final, expõe três exemplos de casos considerados bem sucedidos da busca pela sustentabilidade econômica do turismo no Brasil, sendo um deles o da Fazenda Vagafogo de Pirenópolis, Goiás.

O relatório se apóia em vários conceitos da economia para caracterizar o turismo como uma atividade econômica, tais como os de macro e microeconomia, oferta e demanda, produto turístico, entre outros. O conceito de sustentabilidade econômica, o

mais relevante para esta dissertação, é ligado ao da eficiência econômica, equidade, competitividade e lucratividade para todos os envolvidos. Assim, sustentabilidade econômica é definida como “a garantia de um crescimento turístico eficiente; o emprego e os níveis satisfatórios de renda, junto com um controle sobre os custos e benefícios dos recursos, que garante a continuidade para as gerações futuras” (Brasil, 2006).

Tratada por muitos como uma das vertentes de um conceito mais amplo de desenvolvimento sustentável, para o PRT a sustentabilidade econômica se desenvolve quando a apropriação dos recursos é aplicada de maneira ambientalmente responsável, valorizando os recursos naturais, sociais, políticos, paisagísticos e patrimoniais. Diante desse cenário, duas características inerentes são ressaltadas como forma de conciliar o crescimento da atividade turística, sem que os efeitos negativos produzam uma deterioração do ambiente. São elas o aumento dos níveis de rentabilidade para os residentes locais e a obtenção de lucro pelos empresários turísticos.

O impacto da atividade turística sobre as economias locais costuma ser abrangente, na medida em que a sua irradiação tem alcançado grande capilaridade. As comunidades que recebem o turista, envolvidas ou não com o setor, são as que sofrem os maiores impactos com o seu desenvolvimento, sejam eles positivos ou negativos. Percebe-se que, quando a atividade é bem planejada e gerida, os efeitos positivos, geralmente, se sobrepõem aos negativos.

Entre os impactos positivos mais relevantes do turismo presentes no relatório, podem-se identificar: a disposição de gerar divisas; a inclusão das classes menos favorecidas; a capacidade de reduzir as desigualdades de renda; a geração de empregos diretos, indiretos e induzidos, de forma mais barata; o incentivo e prioridade dado às pequenas e médias empresas; a ampliação na arrecadação de impostos locais; a melhoria dos padrões de conservação do ambiente; maior investimento na implantação de infraestrutura; a diminuição do êxodo para as grandes cidades, em razão da retenção de mão-de-obra no local onde o turismo ocorre; e, por último, a compreensão de que o turismo é um elemento de integração nacional.

A injeção de divisas provenientes do turismo em regiões pouco desenvolvidas, caracterizadas normalmente pelos baixos níveis de renda, altos índices de desemprego, baixo desenvolvimento industrial e social e pela grande dependência da agricultura, apresentam efeitos mais significativos que em outras regiões, para impulsionar o desenvolvimento local.

Em relação aos aspectos negativos do turismo em uma localidade, o documento foca seu discurso, principalmente, na ineficiência do planejamento turístico e na gestão pública inadequada. Os principais problemas apontados foram: o aumento exagerado do fluxo de turistas, afetando diretamente a qualidade de vidas das populações locais; a elevação do custo de vida local, acarretando muitas vezes um processo de desterritorialização e exclusão; e, como consequência, a piora dos padrões de conservação da natureza. Todos esses são elementos que se chocam com os ideais de sustentabilidade propostos pelo Programa de Regionalização, por comprometer todo o processo e levar ao encurtamento do ciclo de vida do turismo na região.

Apesar da grande importância da indústria turística sobre o nível da atividade econômica de uma região, mensurar corretamente os impactos da atividade consiste em uma tarefa complexa. Isso se deve à grande diversidade de segmentos relacionados direta ou indiretamente com a prestação de serviços aos turistas,¹⁷ como transporte, hospedagem, alimentação, entretenimento, comunicação, entre outros. Outro fator que dificulta contabilizar as implicações do setor é seu caráter sazonal.

Na realidade, a falta de dados estatísticos confiáveis sempre foi um sério entrave ao planejamento do turismo no Brasil e no mundo. Vislumbrando essas dificuldades em captar a verdadeira dimensão econômica do turismo, hoje se trabalha procurando desenvolver o conceito de Conta Satélite de Turismo.¹⁸ Espera-se que, mediante sua utilização, seja possível avaliar, com relativa precisão, a participação efetiva do turismo na renda mundial e nacional.

A utilização de indicadores possibilita identificar e avaliar o resultado das ações empreendidas, assim como alertar e auxiliar na prevenção de situações consideradas indesejáveis. Desse modo, tais indicadores “constituem-se em parâmetros específicos que podem ser monitorados e ajudam a avaliar o sucesso do planejamento turístico, em direção à sustentabilidade, e os progressos ou retrocessos do processo” (OMT, 2004).

Para a OMT, os indicadores podem contribuir para medir tanto os impactos do turismo no ambiente quanto os efeitos que mudanças no ambiente, causadas por fatores internos ou externos, podem causar ao exercício do turismo. Contudo, o conjunto de

¹⁷ Para a Organização Mundial do Turismo (OMT), dos 54 setores produtivos da economia, 12 são envolvidos direta ou indiretamente com o segmento turístico.

¹⁸ Entende-se por Conta Satélite uma nova metodologia de cálculo aceita mundialmente que permite a mensuração, em separado, da atividade turística nas Contas Nacionais. Essa nova metodologia unifica a aferição turística entre diferentes países, permitindo comparações internacionais, servindo como um importante instrumento para o planejamento estratégico dos setores públicos e privados. No Brasil, a nova metodologia vem sendo trabalhada pelo IBGE, Ministério do Turismo e Embratur.

indicadores apresentados no relatório de sustentabilidade econômica se propõe, principalmente, a estimar o crescimento ou decréscimo do fluxo de visitantes e o volume de recursos despendidos por determinado grupo de turistas. Os mais comuns entre estes são: as exportações brasileiras, a receita cambial, o número de desembarque de passageiros, o fluxo de visitantes, a taxa de ocupação hoteleira, o gasto dos turistas, entre outros.

O sucesso da atividade turística passa por diversas etapas e depende de ações específicas de gestão do negócio. O documento seleciona – entre muitos – aspectos e preocupações, considerados instrumentos de sustentabilidade econômica do turismo, que devem ser observados por aqueles que pretendem se envolver com a atividade turística no País. São estes instrumentos: o planejamento integrado entre os três níveis do governo; a capacitação de mão-de-obra qualificada; a construção e manutenção de infra-estrutura; e a monitoria e avaliação dos planos, programas e projetos locais e regionais.

a) Planejamento integrado entre os diversos níveis de governo – compatibilizar os planos dos governos não significa homogeneizar, mas agir de maneira estratégica, valorizando as vantagens comparativas apresentadas no vasto território nacional. O município, por sua vez, não poderá ignorar as prioridades e os objetivos definidos nos programas do governo federal e dos estados, ao traçar seus planos e políticas de turismo.

A gestão coordenada é uma forma organizada de cooperação e articulação de todos os atores envolvidos no processo de regionalização do turismo. Não apenas visa a integração entre as diversas instâncias governamentais, mas também a formação de parcerias envolvendo o setor privado, a sociedade civil e o terceiro setor.

b) Capacitação de mão-de-obra – Os estados e municípios brasileiros são bastante heterogêneos em matéria de mão-de-obra. De maneira geral, a tarefa de qualificar recursos humanos para qualquer atividade econômica está ligada ao setor público. Porém, em relação ao turismo no Brasil, o setor privado (em especial as grandes redes hoteleiras) possui programas próprios de qualificação. O mesmo acontece com instituições como o Sebrae, Senac e o Senai, que também têm realizado um extenso trabalho nessa área.

c) Construção e manutenção de infra-estrutura – O fluxo de turistas precede e induz a instalação de um conjunto de melhorias nos serviços, equipamentos e infra-estrutura de apoio ao turismo. Os principais exemplos são: meios de acesso ao município; serviços e equipamentos de transporte; saneamento e água tratada; oferta de energia elétrica; sistemas de comunicação e sistemas de segurança.

Porém, sabe-se que investimentos em infra-estrutura geram gastos posteriores para sua manutenção, situação que pode trazer prejuízos às instâncias locais, quando se evidencia o caráter da sazonalidade da atividade turística. A alternativa para combater esse problema, exposta pelo relatório, seria a promoção de eventos culturais e educacionais, fora de temporadas, nas regiões turísticas.

d) Monitoramento e avaliação dos planos e programas locais e regionais – representa uma etapa fundamental no ciclo de vida de um projeto ou programa. É necessário que o plano esteja com os objetivos muito bem estruturados e defina como e para quem devem ser destinados os recursos humanos, materiais e financeiros. No caso do Programa de Regionalização do Turismo, cabe às instâncias de governança regional, como entidades gestoras do Programa, executar a avaliação e o controle de toda a produção em cada um dos níveis considerados.

Após transcorrer sobre as diretrizes do que vem a ser sustentabilidade econômica do Turismo para o Programa de Regionalização, o relatório aponta três exemplos de iniciativas turísticas em que o fluxo turístico respondeu positivamente aos investimentos. Não seria correto classificá-los como casos de sucesso em sustentabilidade econômica, uma vez que esse conceito pressupõe, como visto anteriormente, critérios de longo prazo. Porém, pode-se afirmar que as iniciativas apresentam, cada uma ao seu modo, resultados satisfatórios em uma análise de curto e médio prazos.

As iniciativas com êxito foram implementadas na Praia do Forte em Salvador, Bahia, alvo de investimentos maciços do setor público baiano e da participação central de uma ONG; na Fazenda Vagafogo em Pirenópolis, Goiás, mais detalhada adiante; e no Festival de Inverno de Pedro II no Piauí, que apresenta resultados surpreendentes e apontam na direção de um duradouro sucesso econômico e social, mesmo em se tratando de jazz ou de inverno naquele estado.

Vagafogo é o nome de uma pequena fazenda localizada em Pirenópolis (GO). Ao longo da década de 1980, amigos que desfrutavam do lugar nos finais de semana, passaram a levar para Brasília uma série de bens produzidos na propriedade como doces, geléias, ovos, pães, rapadura, açúcar mascavo, entre outros. Porém, presenciando um rápido crescimento de turistas na cidade, originários basicamente do Distrito Federal e Goiás, passou-se a investir no empreendimento e desenvolveu-se a idéia de hotel-fazenda no Brasil. E, em paralelo com a criação das primeiras Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN) do País, logo a fazenda Vagafogo tornou-se também a primeira RPPN do gênero localizada no Centro-Oeste.

Ao longo de 20 anos, a pequena fazenda cresceu lentamente, tornando-se um conhecido santuário de vida silvestre e um bom exemplo de investimento da iniciativa privada que alia conservação ambiental a viabilidade econômica. Com cerca de 12 mil visitantes anuais, a iniciativa é modelo a ser reproduzido no País e sugere uma segura sustentabilidade no longo prazo, tanto no aspecto econômico quanto no ambiental.

3.6 Relatório de Sustentabilidade Sociocultural do Turismo do PRT

Com base na sustentabilidade sociocultural, os processos de desenvolvimento do turismo constituem uma ação eficaz para enfrentar situações de desigualdade e desequilíbrio econômico e regional. Por outro lado, percebe-se que ainda são minoria os que se beneficiam do patrimônio natural e cultural. Seguindo essa linha de raciocínio, o presente relatório tem por finalidade orientar a reflexão e a ação de profissionais, gestores, agentes governamentais e atores sociais envolvidos com a atividade turística, para harmonizar a força e o crescimento do mercado com a distribuição de riqueza.

Inicialmente, apresentam-se os princípios fundamentais em que se apóia o conceito de sustentabilidade sociocultural. Em seguida, são destacados o papel da atividade turística no desenvolvimento social e cultural, os impactos causados pelo turismo no meio social e as estratégias para estabelecer a sustentabilidade sociocultural em atividades turísticas. Por último, são apresentados exemplos de experiências em âmbito regional, que buscam potencializar a sustentabilidade sociocultural no turismo brasileiro.

O relatório se apóia em alguns conceitos-chave e princípios fundamentais para caracterizar a sustentabilidade sociocultural do turismo como atividade econômica:

identidade cultural e social, comunidade, cultura, multiculturalismo, cidadania, local, região e território, entre outros.

Resumindo, a definição de sustentabilidade sociocultural remete “à melhoria da qualidade de vida e à redução dos níveis de exclusão social, por meio de uma distribuição mais justa da renda e dos bens” (Brasil, 2006), sendo estes bens materiais, de equipamentos, de informação, de educação, de acesso à decisão, de participação, de gestão, de respeito, de valorização. O conceito está de acordo com os princípios de uma sociedade humanizada, que possibilita às pessoas uma vida digna (direito ao trabalho, instrução, liberdade, participação), como sugere a Declaração dos Direitos Humanos.

O multiculturalismo que caracteriza o Brasil faz com que o país, diferentemente de muitas outras nações, seja internacionalmente reconhecido como um lugar de saudável diversidade. Considerado como um componente da sustentabilidade sociocultural no turismo, o multiculturalismo pode implicar, em âmbito nacional, um duplo movimento: o de inclusão ou de exclusão, de estar dentro ou de estar fora. Ou seja, remete ao exercício e ao reconhecimento da alteridade (Brasil, 2006).

Tendo em vista essa fundamentação, o documento ampara-se na premissa de que é necessária a existência de uma inter-relação do turismo com a sociedade e com a cultura, de modo que sua prática interfira produtivamente no ambiente social e possa proteger a identidade cultural das comunidades receptoras, suas formas de expressão, modos de vida e os bens materiais e imateriais que compõem o patrimônio nacional.

Sendo assim, entende-se que o papel central do turismo, como política pública, seja o de promover o aumento do bem-estar social, o lazer, a recreação e a renda para os diversos segmentos da sociedade, com o resgate dos bens culturais específicos de populações e regiões do país. No quadro a seguir, são apresentados os impactos positivos do turismo do ponto de vista socioeconômico, sociocultural, sociopolítico e socioambiental, variáveis que o documento trabalha para a consecução de sua gestão.

Do ponto de vista socioeconômico	Do ponto de vista sociocultural	Do ponto de vista sociopolítico	Do ponto de vista socioambiental
<ul style="list-style-type: none"> - Geração de emprego e renda; - Promoção da equidade socioeconômica entre os agentes e as regiões envolvidas no desenvolvimento da atividade turística; - Redução dos índices de pobreza da localidade/comunidade receptora; - Redução dos índices de violência e criminalidade; - Redução de índices de agravos e doenças epidemiológicas (cólera, dengue, HIV, tuberculose, hanseníase etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> - Respeito ao patrimônio histórico e cultural, representado por edificações e monumentos e pela tradição e valores das culturas locais; - Respeito ao patrimônio imaterial de indivíduos, comunidades e coletividades; - Promoção de práticas e tecnologias de inclusão sociocultural; - Capacitação profissional de recursos humanos; - Adoção de medidas de reciclagem; - Aumento progressivo da escolaridade entre homens e mulheres. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inserção de grupos e coletividades envolvidos com turismo, nas políticas sociais do governo; - Aumento de infra-estrutura social: escolas, postos de saúde, estradas em boa conservação, telefonia, transportes etc.; - Aumento de pequenos empreendimentos comunitários e familiares com arranjos produtivos inovadores; - Aprovação de legislação de proteção ao patrimônio cultural e ambiental com promoção de qualidade de vida para turistas e comunidades receptoras; - Maior comprometimento das autoridades e formadores de opinião com o turismo da região. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento no investimento para conservação e manutenção do ambiente visitado; - Melhoria das condições ambientais do destino aliado à melhoria da infra-estrutura básica da localidade; - Escolha e uso eficiente de tecnologias limpas; - Conservação, preservação, proteção e recuperação dos ambientes naturais; - Redução do volume de lixo e do consumo de água e luz; - Sensibilização dos turistas para as questões ambientais.

QUADRO 4 – Impactos Positivos das Variáveis do Desenvolvimento Sociocultural
Fonte: BRASIL, 2006

Por outro lado, a literatura sobre impactos sociais do turismo já há algum tempo alerta que o excesso de habitantes temporários (turistas) intervém no ambiente natural e humano, modificando culturas e transformando as relações tradicionais. Congestionamento no trânsito, crescimento da violência, aumento dos preços de itens básicos da alimentação, maior consumo de água e luz, e aumento na produção de lixo têm se configurado como questões recorrentes em áreas turísticas. No aspecto ético-moral, a prática desordenada da atividade pode acarretar o aumento da prostituição e da exploração sexual infanto-juvenil, como costuma ocorrer em muitas regiões brasileiras.

A sustentabilidade sociocultural supõe o reconhecimento, valorização e respeito das riquezas particulares, socioculturais e ambientais, que constituem o produto turístico, tanto por parte da comunidade receptiva quanto por parte do visitante. O sucesso da atividade turística em âmbito regional, neste domínio, depende de ações

específicas de gestão e de formação de redes de relacionamentos estratégicos, nas quais os atores envolvidos compreendam claramente os seus papéis e trabalhem sinergicamente com os demais componentes. Outros instrumentos de sustentabilidade sociocultural citados pelo documento, são:

- a) **Planejamento integrado** – fortalece a cultura local e regional, reforçando a identidade social e promovendo a diversidade cultural das comunidades, grupos e regiões, com elevação da auto-estima dos cidadãos. Estimula a educação continuada, de forma a capacitar a mão-de-obra local, aumentar o grau de instrução e escolaridade dos atores sociais envolvidos e promover uma educação cívica de respeito às diferentes culturas, povos, costumes e valores.
- b) **Mobilização social e participação comunitária** – é por meio desses componentes de intervenção que os programas governamentais de turismo podem corresponder aos anseios das comunidades e grupos que compõem uma determinada região turística. Propiciam transformar em disposição para agir, o mero desejo e a consciência da necessidade de mudança, com base no que as pessoas enxergam que podem fazer para contribuir no seu ambiente de vida.
- c) **Monitoramento e Avaliação dos planos e programas locais e regionais** - são construídos de forma a assegurar o cumprimento das metas estabelecidas, dentro dos prazos e recursos previstos. Especificamente, para o turismo, é importante que a avaliação não se concentre apenas nos resultados obtidos, mas se estenda aos processos.

Para que os sistemas de monitoramento e avaliação se efetivem, é indispensável o estabelecimento de indicadores que tenham a finalidade de comparar o que existia no passado, de projetar o futuro e de mensurar quanto já se caminhou em direção às metas estabelecidas. Porém, dificuldades podem ser encontradas na avaliação de processos de sustentabilidade sociocultural por não haver variáveis e indicadores concretos, em razão da necessidade subjetiva de se relacionar turismo, cultura e sociedade.

Para finalizar, são apresentadas quatro experiências inovadoras no turismo brasileiro, nas quais a cultura agrega valor à atividade e promove a inclusão social. São eles: *Tiradentes: o ouro de Minas*, tendo por base cidades históricas de Minas Gerais; *Valença: “Conservatória” conservando a melhor música*, abrangendo a região turística

do Vale do Café, cujo atrativo se centra na valorização do patrimônio ambiental, gastronômico e musical da região; *Circuito do Ouro: Mariana, a princesa de Minas*, destacando o fortalecimento de um modelo de desenvolvimento produtivo que promove a inclusão social e; *Turismo e inclusão: o caso dos Pataxó*, no sul da Bahia, compreendendo o marco físico e simbólico do descobrimento do Brasil.

3.7 Relatório de Sustentabilidade Ambiental do Turismo PRT

Esse documento enfatiza o equilíbrio necessário que deve ser promovido entre as vertentes econômica, sociocultural e ambiental, para que o turismo atinja condição de sustentabilidade, ainda que trabalhe, mais especificamente, com o último desses aspectos. Na primeira parte, são definidos os principais conceitos em que os fundamentos de sustentabilidade ambiental se apóiam. Em seguida, apresenta o papel que a atividade turística pode ter na conservação ou degradação da natureza. O item seguinte mostra, utilizando exemplos práticos e novos sistemas de gestão, como promover a sustentabilidade ambiental no turismo. Por fim, são relatados três casos conhecidos, nacional e internacionalmente, como exemplos de turismo sustentável.

O conceito de desenvolvimento sustentável (assim como o de turismo sustentável) ainda permanece cheio de incertezas e imprecisões. Para a elaboração do Plano Regional de Turismo (PRT), foram adotadas a teoria do “Tripé da Sustentabilidade” e a definição de Ignacy Sachs, provenientes do conceito de eco-desenvolvimento, de 1973. Para esse autor, o caminho do desenvolvimento deve ser regional, com soluções específicas às potencialidades de cada região e a participação da população; comprometido com a satisfação das necessidades básicas; harmônico com o crescimento econômico e com o manejo adequado dos recursos e do ambiente natural e cultural; solidário com as gerações futuras e comprometido com um sistema social que garanta o emprego, a segurança e o respeito a outras culturas (Sachs, 1986).



FIGURA 6 – Tripé da Sustentabilidade
Fonte: BRASIL, 2006.

A corrente teórica do “Tripé da Sustentabilidade” – que sugere o equilíbrio entre as dimensões econômica, social e ambiental – foi a mais utilizada durante muitos anos pela academia para discutir os dilemas da sustentabilidade do desenvolvimento. Porém, são muitos os que discordam desse pensamento, acusando-o de não considerar outras vertentes relevantes e incentivar uma visão reducionista e fragmentada de um tema marcado por discurso complexo e interdisciplinar.

O documento concorda que o conceito de desenvolvimento sustentável deve ser aplicado a qualquer segmento do turismo e em qualquer intensidade, desde o turismo de pequena escala, em ambientes com pouca capacidade de carga, até o turismo de massa. Sua sustentabilidade depende fundamentalmente de planejamento e da maneira como são conduzidos os principais aspectos que o suportam.

Pra compreender a relação “meio ambiente e turismo” é necessário estimular a capacidade de perceber o ambiente que cerca o indivíduo (tanto turista como a comunidade receptora). Contudo, por serem diversos os setores da economia que interagem com a atividade, essa percepção pode ser dificultada, levando as pessoas a identificarem com mais facilidade e rapidez os efeitos negativos e as variáveis que os provocam. São citados como exemplos de possíveis danos ao ambiente: a poluição, em todas as suas formas; a ampliação da demanda pelos recursos naturais como água e pescado, podendo gerar competição com a população local; uso excessivo dos recursos graças ao número elevado de turistas; desmatamento, erosão e retirada da mata ciliar para a instalação de empreendimentos; mudança de comportamento da fauna;

degradação e ocultação da paisagem, como resultado da infra-estrutura turística inadequada; e vandalismo.

Por outro lado, afirma-se que quando há um correto planejamento e um efetivo sistema de fiscalização, a chance de as implicações serem positivas são maiores do que as chances de serem negativas. Assim ocorre principalmente por causa do elevado grau de dependência do turismo pela qualidade do ambiente em que se desenvolve. São elas: o aumento do investimento para conservação e manutenção do ambiente visitado; a melhoria da infra-estrutura básica da localidade; geração de emprego e renda; escolha e uso de tecnologias limpas; e sensibilização dos turistas e comunidades locais para as questões ambientais.

Em âmbito regional, promover a sustentabilidade ambiental do turismo requer um trabalho de prevenir ocorrências de impactos negativos e ampliar os positivos. Para isso, pressupõe-se a participação de todos os atores envolvidos, tais como o poder público (órgãos oficiais de meio ambiente e turismo, em todos os níveis), a iniciativa privada, a sociedade civil organizada, o terceiro setor e os próprios turistas.

O relatório sugere cinco passos que o Sistema de Gestão da Sustentabilidade Ambiental precisa dar para conseguir uma maior efetividade. A intenção não é apenas de controlar os impactos ambientais, mas também de “buscar os resultados que irão propiciar, ao turismo, contribuir ativamente para a conservação, a revitalização e a recuperação dos recursos naturais e buscar resultados econômicos com ética (CST, 2005)”. São eles:

Identificar os atores responsáveis pelo Sistema de Gestão e os encarregados de implementá-lo e monitorá-lo;

Mapear os riscos ao ambiente que as atividades, produtos ou serviços podem produzir, passíveis de controle e influência dos atores;

Estabelecer objetivos e metas;

Elaborar e executar os procedimentos necessários para mitigar ou eliminar os impactos ambientais;

Avaliar e monitorar a execução, mediante a aplicação de um plano de Monitoria e Avaliação, no qual serão definidos indicadores de sustentabilidade e padrões de comportamento para esses indicadores.

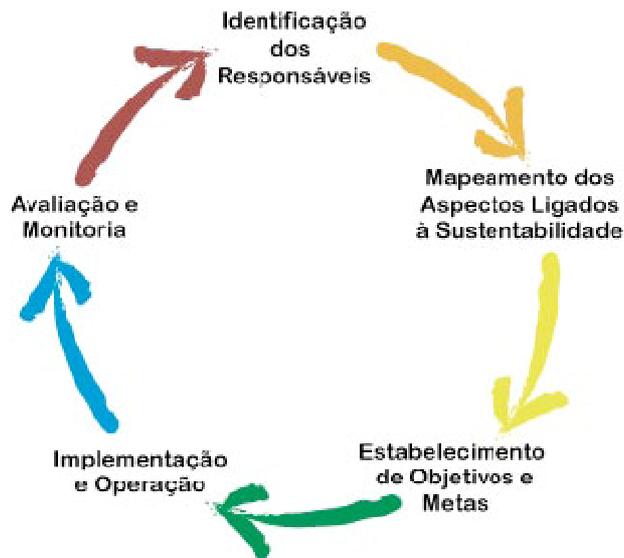


FIGURA 7 – Ciclo do Sistema de Gestão da Sustentabilidade Ambiental
 FONTE: Brasil, 2006

Não há um único indicador ou um conjunto de indicadores que sirva para qualquer situação. A escolha depende da questão a ser medida/avaliada e das características particulares do atrativo ou da localidade. A quantidade de indicadores também depende do porte e tamanho da região, do produto, do empreendimento e do número de problemas ambientais que caracterizam a localidade.

Há vários exemplos de destinos brasileiros que têm empregado esforços e ações concretas para atender os princípios do turismo sustentável, principalmente no que se refere à readequação da demanda à capacidade de suporte dos ambientes visitados. Para finalizar o documento de Sustentabilidade ambiental, são relacionados três casos que ilustram a possibilidade de adequação do atrativo, empreendimento ou destino, de forma a respeitar as especificidades e as limitações da natureza e obter retorno positivo que sugira a sustentabilidade ambiental do turismo, em médio, ou longo prazos.

São eles: a *Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá*, uma unidade de conservação do Estado do Amazonas, onde se destaca o planejamento comunitário, a participação local e o uso de tecnologias que minimizam os impactos; o *Município de Brotas*, em São Paulo, em que se enfatiza a recuperação da cobertura florestal da região para o turismo e o conjunto de leis municipais para o ordenamento da atividade; e o *Município de Bonito*, no Mato Grosso do Sul, em que se ressalta a atuação do Conselho Municipal de Turismo (CoMtur) no monitoramento da visitação, além da organização comunitária que se reflete em projetos como o do tratamento de lixo.

3.8 Comentários finais sobre os relatórios de sustentabilidade do PRT

O turismo, na atualidade, apresenta características peculiares em relação aos demais setores da economia, possui alto poder de irradiação dos seus benefícios e tem uma lógica original de implantação. Com a publicação do Relatório de Sustentabilidade Econômica, o Mtur atende o objetivo de disseminar informações acerca dos impactos gerados pela atividade turística na economia, identificando suas possibilidades e tendências, além de facilitar o gerenciamento dos recursos.

No entanto, o conceito de sustentabilidade econômica do turismo adotado pelo documento se restringe apenas a elementos da própria economia, quando deveria ser mais abrangente. Simultaneamente às características de eficiência e competitividade, a sustentabilidade econômica pressupõe um tipo de desenvolvimento econômico que também contempla aspectos ambientais e sociais. A mesma coisa acontece com a escolha de indicadores de sustentabilidade econômica apresentados nesse relatório, que não englobam as dimensões necessárias para o debate da economia do turismo sob a dinâmica da sustentabilidade.

Tanto nas publicações existentes como em relatórios técnicos e de pesquisa, a sustentabilidade sociocultural do turismo é apontada como uma ferramenta para promover inclusão social, com fortalecimento da cidadania e da identidade cultural. Acredita-se que, em âmbito regional, essa vertente somente é alcançada quando os patrimônios cultural e histórico são valorizados e os costumes locais são preservados, de modo a incentivar o resgate das tradições e dos costumes populares. A principal finalidade dos conceitos, reflexões e ferramentas apontados pelo Programa consiste no redimensionamento dos mecanismos de ação e da forma de compreensão do fenômeno social do turismo no contexto brasileiro. No entanto, esse redimensionamento ainda se encontra limitado no que se refere a distância existente entre a nova maneira de agir dos atores sociais que o documento sugere e o que, de fato, se pratica.

Pré-requisito obrigatório do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional e de qualquer projeto específico, a sustentabilidade ambiental representa um dos mais importantes critérios de avaliação do PRT e da base compreensiva da presente dissertação. Partindo do princípio de que o crescimento do turismo, principalmente o turismo voltado para a natureza, aumenta a pressão sobre o ambiente e que a atratividade dos recursos naturais não pode ser causa de sua degradação, o Relatório de

Sustentabilidade Ambiental se fundamenta em medidas preventivas necessárias para garantir uma relação saudável e respeitosa entre o turismo e os recursos naturais.

O planejamento das ações, o ordenamento do uso do solo e da ocupação do espaço urbano e regional, os estudos de capacidade de suporte, o monitoramento do impacto da visitação nos destinos turísticos, a educação ambiental nas comunidades e o manejo adequado dos resíduos, efluentes, substâncias tóxicas e radioativas são exemplos de como promover a conservação ambiental para as gerações atuais e futuras.

Diferentemente de como o Programa de Regionalização, assim como o PNMT, abordam a temática do desenvolvimento sustentável, o presente trabalho se aprofunda na visão de que a análise desse novo paradigma desenvolvimentista, em relação a uma região ou produto turístico, não pode ser reducionista e nem remeter a conclusões valorativas sobre seu caráter, se é sustentável ou se não é sustentável. Entende-se por sustentabilidade o princípio estruturante de um processo de desenvolvimento centrado na equidade social, eficiência econômica, diversidade cultural, proteção e conservação do meio ambiente, em longo prazo, de modo que essas três dimensões – econômica, social e ambiental – sejam partes integrantes de um todo e estejam interligadas entre si, não podendo, portanto, na prática, ser analisadas separadamente.

Por outro lado, compreende-se que essa maneira fragmentada de tratar a questão do desenvolvimento sustentável, por parte dos elaboradores do Programa, consiste em uma estratégia que visa adaptar e simplificar um tema complexo para os atores envolvidos, durante o desempenho de suas atividades, e, principalmente, inserir os produtos turísticos com maior qualidade e capacidade competitiva nos mercados nacional e internacional. Nesse contexto, os três relatórios resumidos acima surgem com a proposta de oferecer subsídios necessários para se elaborar, implantar, gerenciar e acompanhar políticas públicas de turismo sob uma perspectiva de sustentabilidade.

CAP – 4: O PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO EM GOIÁS

Assim como para o governo federal, o turismo vem sendo encarado pelo governo estadual em Goiás como um dos carros-chefes para o desenvolvimento regional neste início de século XXI. Mais recente ainda é a adoção do termo “turismo sustentável” como ponto de partida dos estudos, projetos e planejamentos públicos, que enxergam no setor uma possibilidade estratégica para a geração de empregos, renda, divisas, qualidade de vida e para diversos outros benefícios à população autóctone. A proposta no presente capítulo é de averiguar até que ponto o turismo, como atividade econômica, está contribuindo para o processo de incorporação do conceito de sustentabilidade à acepção de desenvolvimento da atividade no bioma cerrado. Desse modo, será também investigado o grau de coadunação entre as diretrizes estabelecidas pelo PNT – mais especificamente em relação aos princípios que englobam o Programa de Regionalização – e a prática do chamado turismo responsável em Goiás.

Como visto anteriormente, a Agência Goiânia de Turismo (Agetur), criada em 11 de novembro de 1999, é o órgão oficial responsável pelo fomento da atividade no estado. Seu objetivo principal consiste em estruturar e impulsionar o desenvolvimento do turismo em Goiás, articulando seus elementos às demais iniciativas socioeconômicas, culturais e técnico-científicas em andamento. O Órgão assume o propósito de:

promover e divulgar eventos, em articulação com os demais órgãos estaduais; ampliar os negócios turísticos para gerar e atrair novos empreendimentos; contribuir para a qualidade dos serviços turísticos, compatíveis com as características de mercado e com os investimentos; participar de planos e programas turísticos coordenados pelo Governo Federal e, ao mesmo tempo, promover e facilitar o intercâmbio com as demais entidades turísticas municipais, estaduais, nacionais e internacionais; firmar parcerias com pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras, a fim de facilitar e/ou participar de atividades e processos destinados à melhoria, ao aperfeiçoamento e à inovação do setor turístico; pesquisar fontes de financiamento na esfera do Governo Federal, organismos internacionais, públicos ou privados; e manter banco de dados de atividades turísticas com objetivo de divulgar e promover o surgimento de novos empreendimentos. (Agetur, 2004, p.8)

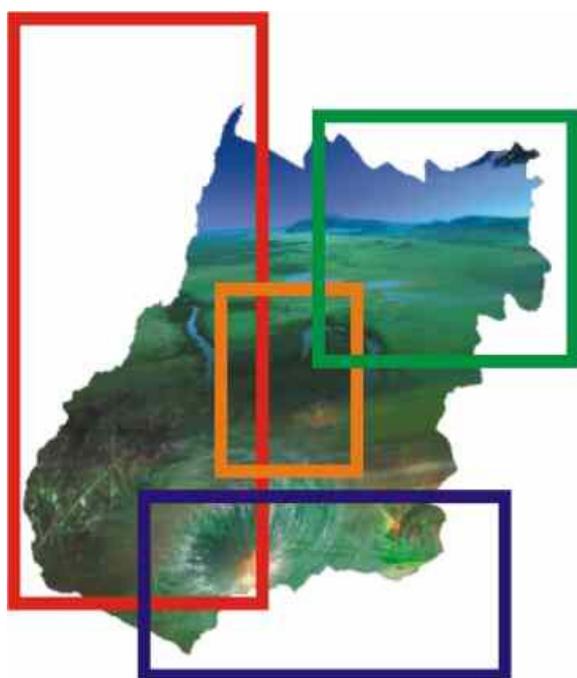
Atualmente, a Agetur busca implementar um sistema de gestão articulado com os demais órgãos do governo federal, estadual e municipal, do poder legislativo, setor empresarial e sociedades organizadas, fundamentando o propósito de gestão descentralizada em plano regional. Também apresenta aos municípios informações que permitem balizar e orientar o planejamento e o desenvolvimento sustentável do turismo municipal, incentivando a criação de secretarias e conselhos municipais de turismo, em consonância com as diretrizes do Plano Nacional do Turismo.

Desde a criação da Agetur, várias atividades visando à consolidação do turismo no Estado foram desenvolvidas. Entre programas, projetos e ações podem ser apontados dezenas de oficinas do Programa Nacional de Municipalização do Turismo, pesquisas sobre demanda turística nos municípios de maior potencial e atrativos naturais, cursos de capacitação, realização de eventos e investimentos em *marketing* turístico.

Espelhando-se nas ações promovidas pelo Ministério do Turismo, a Agetur promoveu o seu próprio diagnóstico do turismo em Goiás, visando conhecer melhor as suas regiões turísticas e dispor de dados precisos pra orientar futuras intervenções. Primeiramente, verificou-se que o sistema turístico do estado quase sempre se utilizava de apelos à conservação da natureza na exploração do turismo em seus ricos ambientes naturais. Formou-se um discurso que, na maioria das regiões, evidenciava uma opção pelo mais puro conceito de ecoturismo. No entanto, percebia-se que, contraditando a retórica, de forma voluntária e/ou involuntária, a atividade tendia a caminhar mais em direção a um processo de massificação do que ao efetivo planejamento e fiscalização dos agentes e processos dinamizadores do segmento, no que tange aos requisitos da sustentabilidade.

Também se constatou que, por causa do crescimento desordenado da atividade, da peculiaridade dos atrativos e de sua localização, em sua maior parte, em propriedades particulares, tanto os agentes públicos quanto os privados eram impelidos a encontrar soluções peculiares para a gestão e adaptação do sistema na região. Uma dessas saídas consistiu no lançamento, em 2003, do Plano Estadual de Turismo: Diretrizes, Estratégias e Programas – 2003-2007. Atendendo às recomendações do PNT, o Plano Estadual de Turismo foi elaborado de forma participativa, orientando os municípios a desenvolverem o turismo de forma planejada, “com base na sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política, estimulando a regionalização, definindo critérios de desenvolvimento e de classificação e direcionando as ações e os investimentos públicos” (Agetur, 2003).

Em Goiás, o turismo já era concebido sob a dinâmica da regionalização e, portanto, sem vínculos (conceitual e operacional) com o Plano Nacional de Turismo, antes mesmo da institucionalização do Ministério. Em 2002, a Agetur e o Sebrae formularam uma primeira versão para a regionalização do turismo no Estado, instituindo quatro circuitos para trabalhar a atração de investimentos e visitantes, denominados “Caminhos de Goiás” (Figura 8). Naquele momento, os vários atores envolvidos já compartilhavam a idéia de que a política de regionalização deveria ressaltar a diversidade geográfica e natural do Estado.



Caminho do Sol
Caminho do Ouro
Caminho da Biosfera
Caminho das Águas

FIGURA 8: Caminhos de Goiás
Agetur, 2003

Os Circuitos eram:

- **Caminho do Sol** – abrange os municípios da bacia hidrográfica do Rio Araguaia, desde sua nascente no Parque Nacional das Emas até a divisa com o Estado do Tocantins;
- **Caminho das Águas** – engloba a região da bacia do Rio Paranaíba, lagos de barragens, Parque Estadual da Serra de Caldas e Lagoa Santa;

- **Caminho do Ouro** – envolve o patrimônio histórico cultural formado pelas cidades da época dos Bandeirantes como Cidade de Goiás, Corumbá e Pirenópolis;
- **Caminho da Biosfera** – abrange as cidades próximas à Chapada dos Veadeiros, o Parque Estadual de Terra Ronca, em São Domingos, e o Parque Municipal de Itiquira, no município de Formosa.

Porém, logo que o Plano Nacional foi elaborado e essa política de caracterização do território se agregou ao Programa de Regionalização de Turismo – Roteiros do Brasil, os quatro “caminhos turísticos” foram desfigurados, evoluindo para nove Regiões Turísticas de Goiás. A nova divisão seguiu a mesma lógica da anterior, objetivando potencializar o setor em âmbito regional segundo suas peculiaridades socioespaciais, desta vez fruto de parceria da Agetur com o Ministério do Turismo, Senac e Sebrae. Rios, cachoeiras, lagos naturais e artificiais, grutas, serras, fauna e flora do cerrado, praias, sítios arqueológicos e o maior manancial de águas quentes do mundo, cidades históricas, enfim, complexos e atrativos dos ecossistemas compõem o cenário das nove regiões.

Dessa forma, a partir de 2004, cada sub-região deveria possuir uma instância de governança regional própria, denominada Fórum Regional de Turismo. Os Fóruns assumem tarefa primordial na descentralização da gestão dos recursos, pois passam a ser eles os responsáveis pelo encaminhamento dos projetos e estratégias pertinentes a cada região. Em outras palavras, a delegação de função a essas instâncias regionais possibilita que as localidades formatem a atividade, realizem as pesquisas, invistam recursos, fiscalizem os empreendimentos e planejem suas ações de acordo com suas próprias realidades e especificidades.

A configuração das novas regiões turísticas de Goiás encontra-se representada na Figura 9, a seguir.

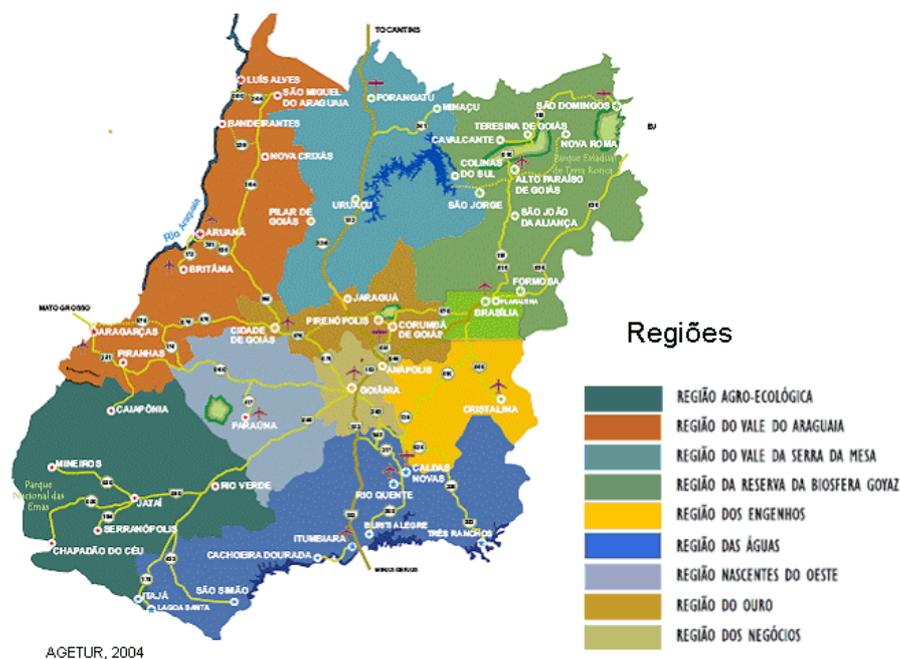


FIGURA 9: 9 Regiões Turísticas de Goiás
 FONTE: Agetur, 2004

- **Região Agro-Ecológica** – localizada no sudoeste do estado, esta região mistura inúmeras plantações com a beleza natural do cerrado goiano e do Parque Nacional das Emas, Sítio Natural do Patrimônio Mundial, tornando-se próspera para os negócios, ecoturismo e turismo de aventura. Principais destinos: Caiapônia, Chapadão do Céu, Jataí, Mineiros, Parque Nacional das Emas, Rio Verde e Serranópolis.
- **Região do Vale do Araguaia** – principalmente de abril a setembro, a região abre suas praias e proporciona aos visitantes muito sol, extensas praias fluviais, pesca, esportes náuticos e ecoturismo. Principais destinos: Aragarças, Aruanã, Bandeirantes, Britânia, Luis Alves, Nova Crixás e Piranhas.
- **Região do Vale da Serra da Mesa** – no norte do estado, o Lago de Serra da Mesa é o principal cartão postal da Região. Suas águas favorecem a pesca e os esportes náuticos. Principais destinos: Ceres, Colinas do Sul, Goianésia, Minaçu, Niquelândia, Pilar de Goiás, Porangatu e Uruaçu.

- **Região da Reserva da Biosfera Goyaz** – formada pela Chapada dos Veadeiros, Sítio Natural do Patrimônio Mundial, pelo Parque Estadual de Terra Ronca e pelo Parque Municipal do Itiquira, a Região se destaca com seu cerrado exuberante, suas grutas e cavernas e pelas cachoeiras. Principais destinos: Alto Paraíso de Goiás, Cavalcante, Colinas do Sul, Formosa, Parque Estadual da Terra Ronca, Planaltina, São Domingos, São João da Aliança, São Jorge e Teresina de Goiás.
- **Região dos Engenhos** – a região se destaca pelo turismo rural e religioso, mas as grandes plantações de cana-de-açúcar abastecem os engenhos da região, famosos pelas cachaças, melados, rapaduras e culinária típica. Outro ponto refere-se à composição rochosa da região, rica em cristais. Principais destinos: Cristalina, Luziânia, Palmelo, Orizona e Silvânia.
- **Região das Águas** – são lagos, cachoeiras, rios e águas quentes, que atraem turistas de todo o Brasil e do mundo. Principais destinos: Buriti Alegre, Cachoeira Dourada, Caldas Novas, Catalão, Itajá, Itumbiara, Lagoa Santa, Piracanjuba, Rio Quente, São Simão e Três Ranchos.
- **Região Nascentes do Oeste** – grande concentração de nascentes, formadoras dos principais rios que irrigam o cerrado de Goiás, fazendo dessa região lugar propício para o turismo rural, agronegócio e ecoturismo. Principais destinos: Anicuns, Aurilândia, Iporá, Palmeiras de Goiás, Paraúna e São Luis dos Montes Belos.
- **Região do Ouro** – patrimônio histórico cultural formado pelas cidades criadas e desenvolvidas na época dos Bandeirantes. São igrejas, coretos, museus e casarões em ruas de pedra que fazem reviver o passado. Principais destinos: Abadiânia, Alexânia, Cidade de Goiás, Cocalzinho, Corumbá, Jaraguá, Olhos D'água, Pirenópolis e Vila Propício.
- **Região dos Negócios** – pólo de agronegócios, de medicina, farmoquímico, de compras e de eventos, os municípios dessa região crescem em ritmo acelerado,

atraindo cada vez mais turistas. Principais destinos: Anápolis, Aparecida de Goiânia, Goiânia, Hidrolândia e Trindade.

Os principais destinos de cada região foram definidos por meio de um inventário turístico realizado pela Agetur, sob a orientação do Plano Nacional do Turismo. Este tinha como finalidade identificar o nível de desenvolvimento das localidades turísticas e concentrar apoio técnico e financeiro aos agentes do setor. Para tanto, foram definidos dez critérios¹⁹ visando classificar todos os municípios do estado por meio de pontuação. Cada critério estabelecido traduziu um peso específico e, para ser classificado como município turístico, a localidade deveria alcançar uma pontuação mínima de 20 pontos. Acima dessa pontuação, as cidades passaram a ser classificadas e identificadas como município diamante, município esmeralda e município cristal (Anexo 4).

Municípios diamantes são aqueles que conseguiram obter o mínimo de 60 pontos e, por isso, passaram a ser contemplados com ações de promoção, divulgação e apoio nos eventos. Os municípios esmeraldas, por sua vez, são os que obtiveram mínimo de 40 pontos e passaram a ser prioritários nas ações de qualificação dos destinos, no sentido de estruturar e organizar os produtos e roteiros turísticos. Em outras palavras, são aqueles cujas condições permitem a transformação de recursos em atrativos turísticos, de modo a impulsionar o fluxo (Goiás, 2007). Por último, os municípios cristais são aqueles que superaram a marca de 20 pontos, sem ter alcançado 40. Eles foram ou serão apoiados na organização da cadeia produtiva local, sensibilização e mobilização da comunidade, bem como serão incentivados a criar o Conselho Municipal de Turismo (CoMtur).

Paralelamente às diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo, novas metas estão sendo estabelecidas para os próximos anos, na tentativa de incrementar e qualificar a atividade no estado. Entre elas, destacam-se duas: (a) o aumento do fluxo e a diversificação do perfil do turista que passa pelo estado, inserindo a capital nacional, Brasília, como nova porta de entrada do turismo em Goiás; (b) a divulgação, incentivo e disponibilidade de certificações de turismo sustentável como forma de valorizar o

¹⁹ Os dez critérios são: meios de hospedagem, transportação turística, agências de turismo, organização de eventos, número de leitos, pontos de leitos, Boletim de Ocupação Hoteleira (BOH), Centro de Atendimento ao Turista (CAT), Conselho Municipal de Turismo (CoMtur) e Fundo Municipal do Turismo (FUMtur).

processo sociocultural das comunidades locais e atentar para as necessidades de conservação da biodiversidade do cerrado.

4.1 O turismo sustentável no cerrado e os Fóruns Regionais de Turismo

O sentido das transformações ocorridas nas três últimas décadas no bioma cerrado complementa a justificativa para se estudar o incremento do turismo sustentável, com foco nas políticas de regulação. O avanço da exploração econômica em Goiás, caracterizado principalmente pela produção agropecuária e pela exploração mineral, fez com que mais de 60% da vegetação nativa do cerrado fosse alterada. Como resultado de queimadas e desmatamentos, florestas dão lugar a pastagens e/ou lavouras, num ritmo e lógica próprios do modelo desenvolvimentista para produção de grãos e carnes exportáveis, que tende a reforçar a pressão antrópica sem levar em consideração os efeitos sobre a biodiversidade e a vida das populações (MMA *apud* Duarte, 2002).

Há também outras práticas legais e/ou ilegais comuns na região como a carvoaria e o desmatamento causado pela atividade marceneira, sem contar as freqüentes queimadas que castigam a fauna e a flora, em razão tanto das altas temperaturas, quanto dos infortúnios do descuido humano. Na mesma direção, os efeitos da urbanização desordenada, do lixo, do uso de agrotóxicos, da irrigação desregulada e do assoreamento, confirmam a assertiva de que “o ecologicamente incorreto e o socialmente injusto parecem estar sendo o preço a ser pago pelo economicamente viável” neste rico ecossistema (Bursztyn, 2002).

Com a intensa movimentação de capital proveniente do cultivo da soja – atividade de maior impacto econômico no estado desde a década de 1970 –, esse segmento vem se apresentando também, nos últimos anos, como o principal agressor à biodiversidade do cerrado, especialmente em Goiás. Estudo recente sobre o desmatamento na Amazônia realizado pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) mostra que, além de as lavouras de soja demandarem extensas áreas desmatadas, sua prática é mais prejudicial ao clima do que outras atividades produtivas como, por exemplo, as pastagens para criação de gado (*Geophysical Research Letters*, 2007).

No estudo, os pesquisadores averiguaram as mudanças na refletividade de campos experimentais de soja, aplicando os dados em uma simulação de modelo climático, em que três quartos do total de uma área florestal experimentada foram

substituídos por soja. A redução de chuvas em área desmatada para soja chegou a 15,7%, enquanto nas áreas de pastagens a queda de precipitação deu-se em 3,9%. A diferença de diminuição de chuvas entre lavouras e pastagens é atribuída à refletividade da plantação de soja, que absorve menos radiação solar do que o pasto ou a floresta, esquentando menos a superfície e diminuindo as precipitações.

Este cenário reforça ainda mais a idéia de maximizar a relevância do turismo no cerrado como agente alternativo aos investimentos agropecuário e de mineração, já consolidados (Almeida, 2005). Como afirma Teixeira, “no turismo não pode haver o esgotamento daquilo que o promove” (Teixeira, 2006, p.36), pois, ao contrário do que normalmente ocorre na relação convencional de oferta e demanda de outras atividades, essa atividade lida com algo impossível de se reproduzir ou de se mensurar: o patrimônio natural.

A principal estratégia do Mtur para impulsionar o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil consistiu na mobilização, promoção e comercialização de novos roteiros turísticos, em todos os estados do Brasil e Distrito Federal. Foram estruturadas 200 regiões turísticas, as quais abrangem um total de 3.852 municípios, com os objetivos de reforçar a importância do novo modelo de gestão no país, mobilizar os mercados nacional e internacional e diversificar a oferta turística brasileira, como ocorreu com o estado de Goiás, mediante a criação de nove regiões turísticas.

Para simplificar as ações e facilitar a comunicação e o monitoramento entre as esferas de governo, o Mtur estabeleceu canais de interlocução com as Unidades Federativas (UF), por meio de órgãos oficiais de turismo de domínio estadual, como é o caso da Agetur. Esses órgãos, por sua vez, passam a se relacionar com as regiões turísticas por intermédio de Instâncias de Governança Regionais, já instaladas ou em fase de instalação.

Onde já estão instalados, as instâncias regionais exercem sua representatividade por meio dos Fóruns Regionais de Turismo, que têm a tarefa de gerir a atividade em âmbito regional, incentivando a participação de todos os setores da sociedade – público, privado e entidades civis –, integrando o turismo a outras atividades econômicas, formando parcerias e traçando os objetivos e metas para o desenvolvimento sustentável. Nas regiões turísticas onde ainda não foram criados os fóruns, conselhos ou comitês regionais de turismo, tais atribuições deverão ser dadas ao órgão oficial de turismo da UF, juntamente com representantes dos órgãos oficiais de meio ambiente – em nível

estadual – e dos municípios que compõem a região, além de representantes de outros órgãos públicos, iniciativa privada, sociedade civil organizada e terceiro setor.

O relacionamento dos fóruns regionais com seus respectivos municípios turísticos se estabelece mediante os órgãos municipais de turismo e seus colegiados locais, que, em alguns casos, são os já criados Conselhos Municipais de Turismo (CoMtur).²⁰ Em suma, o Programa de Regionalização estabelece um sistema de hierarquia e de prioridade das políticas, em que as instâncias de menor nível de governo – as municipais – se submetem às regionais, geridas pelas estaduais, que por sua vez, são exclusivamente orientadas pela instituição máxima do governo federal.

Os fóruns são compostos pelo presidente, vice-presidente, primeiro e segundo secretários, primeiro e segundo tesoureiros e relações públicas, além dos suplentes. Nas várias estruturas de cada fórum, necessariamente deve haver no mínimo um representante do setor público, um das entidades empresariais e um da sociedade civil, com o objetivo de construir um ambiente participativo e democrático nas tomadas de decisões. Os municípios, por meio dos CoMtur, indicam quem irá se candidatar a uma das funções dentro dos fóruns regionais. Ressalte-se que nem todas as cidades têm seus conselhos estruturados e, por isso, apenas as que os possuem podem indicar alguém.

Os representantes do setor público nos fóruns em geral saem das equipes das secretarias e superintendências municipais de turismo, ou dos conselhos municipais de turismo. Geralmente são educadores de entidades públicas, administradores de museus, vereadores, vice-prefeitos ou ocupantes de outros cargos políticos nos municípios de origem. A maior parte dos representantes das entidades privadas são presidentes ou membros de associações de empresários envolvidos direta ou indiretamente com a indústria do turismo, como associações de redes hoteleiras e de pousadeiros, de restaurantes, de agências de viagens, de comércio e indústrias. Por último, os da sociedade civil correspondem principalmente aos representantes de organizações não-governamentais e de grupos envolvidos com a atividade turística, como associações de barqueiros, de guias turísticos, de condutores de visitantes, de extrativistas e de artesãos.

²⁰ A criação tanto dos Fóruns Regionais de Turismo quanto dos Conselhos Municipais de Turismo é recomendação do Plano Nacional do Turismo, como forma de organizar e estruturar o processo de gestão nacional e estadual.

4.2 – Percepção dos agentes sobre a regionalização do turismo

Com o intuito de proceder a uma avaliação da primeira etapa do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), buscou-se captar as percepções dos agentes locais de turismo a respeito da incorporação dos conteúdos do desenvolvimento sustentável nas realidades de gestão e prática do turismo em seus municípios, entre 2004 e 2007. Para tanto, foi necessário identificar o sentimento desses agentes face às mudanças advindas com a expansão das ações para atração de visitantes, que o PRT tipificou combinando de duas ordens de influxos: na primeira, as ações do turismo constituem atividades produtivas que geram desenvolvimento, emprego e renda; na segunda, elas devem observar componentes socioeducativos orientados para a defesa ambiental e a cultura das populações locais. Para buscar esse sentimento, foram realizadas entrevistas com integrantes dos fóruns regionais de turismo em municípios de apenas quatro das nove regiões turísticas de Goiás, que são exatamente as que contam com Fóruns Regionais de Turismo instalados e funcionam regularmente. Esse fator indicativo do estágio inicial na regionalização do turismo condicionou, assim, a delimitação do universo da pesquisa nas quatro regiões.

As respostas foram tratadas como discursos cuja elaboração ocorre sob condicionantes diversos, que neles atuam com a capacidade de direcionar sentidos e de produzir significados e conteúdos simbólicos (Minayo, 2000). Essa preocupação leva em conta que a temática do desenvolvimento sustentável, que é o pano-de-fundo desta dissertação, designa centralidade às subjetividades coletivas, e estas devem, inclusive, ser alcançadas pelas ações do PRT. Noutras palavras, o respeito à cultura e à identidade das comunidades, junto à ética da preservação ambiental, norteia o parâmetro de desenvolvimento buscado pelas políticas públicas dos diferentes níveis de governo, sob a égide do PRT. Em consequência, a pesquisa buscou inspiração metodológica nos roteiros de análise qualitativa recomendados pela fenomenologia e a hermenêutica.

Da abordagem fenomenológica, a metodologia da pesquisa de mudança social enfatiza aspectos centrais que foram projetados como vantajosos perante os objetivos aqui propostos. São eles a “cotidianidade”, a “intencionalidade” e a “experiência”. Segundo Minayo, o primeiro aspecto ressalta que “o mundo cotidiano se apresenta através de tipificações construídas pelos próprios atores sociais, de acordo com suas

relevâncias. Essas tipificações incluem o universal e o estável, o específico e o mutável”, salientando que para detectar (e compreender) as referidas construções, “...o propósito do cientista social é revelar os significados subjetivos implícitos que penetram o universo dos atores sociais” (Minayo, 2000, p. 56-57). Por sua vez, a condição da intencionalidade, no método fenomenológico, alerta para o fato de a consciência dos atores realizar-se no movimento em direção a um objeto. Triviños sublinha que a “‘intenção’ é a tendência para algo que (...) é a característica que apresenta a consciência de estar orientada para um objeto”. Nesse sentido, o objeto só existe conforme percebido pelo sujeito e “não é possível nenhum tipo de conhecimento se o entendimento não se sente atraído por algo, concretamente por um objeto” (Triviños, 1987, p. 44-45).

Exatamente por permitirem que apareçam nas percepções dos atores sociais os “significados subjetivos implícitos”, aqui considerados equivalentes aos movimentos que suas consciências fazem para “dirigirem-se ao objeto”, foi que os dois preceitos da fenomenologia prestaram-se à estratégia da pesquisa de campo aqui relatada. Nos questionários (Anexos 5 e 6), pode-se verificar que o objeto sobre o qual se indagou aos entrevistados foram fatos e situações relacionados à regionalização do turismo. Entretanto, o elemento para articular e complementar as lógicas da cotidianidade e intencionalidade está no terceiro aspecto: a “experiência” dos atores. Esta, sim, é a fonte privilegiada da análise. É por meio da experiência dos indivíduos, que suas consciências percebem e conferem significados ao cotidiano, nele ativam pensamentos, valores e motivos para a ação. A experiência traduz a “essência” no “mundo vivido”, onde se forma a matriz dos objetos sociais de que se ocupa o método fenomenológico (Minayo, 2000, p. 55-64; Triviños, 1987, p. 41-48).

A pesquisa procurou, então, detectar a essência das subjetividades moldada nas experiências dos atores, transcorridas em situações em que atuam também outros atores dotados de experiências, todos eles interagindo entre si e com diferentes objetos integrantes da situação. Por isso, para suplementar os questionários, foram aplicadas entrevistas semi-estruturadas, conduzidas de modo a fazer emergir a subjetividade dos atores envolvidos nas questões do turismo, mediante relatos que eles fazem a respeito de suas próprias experiências, em especial por meio dos modos como eles se manifestam a respeito da questão da sustentabilidade em seus municípios e regiões.

Compete dizer, neste momento, que esse método sofreu fortes críticas. A despeito de suas vantagens teóricas, por evitar problemas típicos do positivismo,²¹ foi acusado de ser a-histórico e de cair no conservadorismo. Os trabalhos de Minayo e de Triviños citados expõem os termos dessas críticas. De acordo com Triviños, as pesquisas se deparam com dificuldades quando seguem algumas idéias da fenomenologia. Afirma ele que “em nenhum momento esta corrente do pensamento está interessada em colocar em relevo a *historicidade* dos fenômenos”. Aqui se denuncia que buscar a essência do fenômeno (“o que o fenômeno *verdadeiramente* é”) pressupõe “seu isolamento total” ou sua “redução” fenomenológica à essência, “eliminando o *eu* que vivencia e o mundo com seus valores, cultura, etc.” Pelo caminho inverso, acaba-se incorrendo num equívoco da mesma ordem do positivismo: admitir que “o componente histórico (...) não seja tarefa que preocupe o pesquisador que se movimenta orientado pelos princípios da fenomenologia” (Triviños, 1987, p. 47). Embora reconhecendo a contribuição do método fenomenológico no embate teórico, Minayo conclui que “na fenomenologia há um curioso desconhecimento dos fenômenos estruturais e uma ausência de discussão sobre as questões do poder, da dominação, da força, da estratificação social” (Minayo, 2000, p. 58).

Contudo, por mais pertinentes que sejam essas contestações, elas não vão ao extremo de negar validade às conceituações vazadas na intersubjetividade e nas construções psicológicas dos atores para explicar as relações sociais. Pode-se mesmo estender essa ressalva para o fato de as abordagens preocupadas com a sustentabilidade (e o correspondente conceito de desenvolvimento sustentável) implicarem na necessidade de articular as dimensões micro e macro das estruturas societárias. Ao mesmo tempo em que destaca o holismo, sua formulação não prescinde de sublinhar as conexões mantidas no nível das especificidades, das identidades, da cultura, ou, também podemos dizer, das subjetividades coletivas que, neste trabalho, são espacial e temporalmente tratadas como objetos de investigação. Ao recorrer à hermenêutica, acredita-se que, com a designação de sentido aos discursos emitidos pelos entrevistados, por meio de contextualizações sociopolíticas e culturais, e de conjugá-los com outras fontes e exercícios, em boa medida, os riscos de perda da perspectiva histórica estarão,

²¹ Ao enfatizar a subjetividade do ator, a fenomenologia realizou a *desreificação* do conhecimento. Essa é a vantagem apontada pelos pesquisadores dos fenômenos sociais insatisfeitos com os excessos de quantificação e com a separação sujeito-objeto, próprios nas pesquisas inspiradas no positivismo. Grande impulso dos métodos de pesquisa qualitativa decorre, nessa visão, da ênfase à autonomia do ator. Cf. as bases das polêmicas, entre outros, em Minayo (2000) e Triviños (1987).

senão driblados, pelo menos diminuídos. O mesmo pode-se dizer a respeito dos riscos do conservadorismo, quando se vê no horizonte das noções de sustentabilidade questões que se entrelaçam com os temas da mudança, da denúncia contra ameaças à natureza e aos direitos das comunidades alcançadas pelas políticas em estudo.

Depois de postas tais condições para o encaminhamento da pesquisa qualitativa, pôde-se dispensar eventuais definições de amostragens estatísticas. Foram entrevistados atores sociais nos municípios e órgãos decisórios que, simultaneamente, possuíam vínculo ativo com o turismo e se inseriam no plano dos debates de políticas públicas para o setor. Suas atuações localizavam-se nas áreas técnicas, nas organizações da sociedade civil, na representação de interesses e/ou de deliberação dos governos. Para decidir sobre o número de entrevistas, foi usada a amostragem “teórica” que, em vez de definir previamente um dado número, realiza-as até que se começa a perceber a repetição das respostas. Ainda assim, decidiu-se que, pelo menos três atores em cada região, seriam entrevistados.

A concepção e condução das entrevistas combinou questões temáticas, diretivas e semidiretivas. Essa modalidade de trabalhar as entrevistas visa incentivar o informante a discorrer de forma aberta sobre o tema proposto pelo pesquisador para que se possa, ao final, contar com razoável abrangência de material, o que será útil para a futura interpretação qualitativa. Essa técnica possibilita ainda evoluir nos procedimentos da análise de conteúdo, na qual se almeje destacar vocábulos e expressões, enquadrar o tratamento dado a assuntos antecipadamente eleitos, detectar as relações de significados, ênfases e segmentações de argumentos, que em geral encontram-se presentes nos depoimentos, seja como meros componentes da linguagem, ou como portadores de sentidos, passíveis de serem arrolados nos circuitos lógicos estabelecidos pelo analista (Minayo, 2002; Laville & Dione, 1999). Ao mesmo tempo, seguindo esse caminho, podem ser encontradas pistas que auxiliem na compreensão das tabelas e quadros montados com os dados colhidos em documentos, arquivos, publicações e demais fontes secundárias, consultadas nos órgãos oficiais dos três níveis de governo, das associações e empresas internas ao campo do turismo e da intervenção política a ele atinente.

Pretendia-se, dessa maneira, dar ao presente estudo condições mínimas de representatividade no manuseio analítico e de comparações com outros processos semelhantes já estudados. Entretanto, essa proposição ficou contida ou pouco se desenvolveu, em razão da dificuldade na localização de estudos a respeito da regionalização do turismo e da precária existência de dados e informações catalogados

ou sistematizados sobre as diversas escalas de ação da atividade turística (fluxo de turistas, infra-estrutura, ocupação de força-de-trabalho, indicadores de participação nos contextos macroeconômicos, como PIB, níveis de rentabilidade, planilhas de investimento e empreendimento etc.).

Foram aplicados dois questionários distintos para captar a percepção do desenvolvimento sustentável na conjuntura inicial da regionalização do turismo em Goiás. Juntos, eles visam balizar as entrevistas dos gestores do turismo no estado, nos três níveis de governança da atividade: estadual, regional e municipal. O primeiro questionário foi aplicado a dois gestores da Agetur, sendo um deles presidente da Agência, de vínculo caracterizado por indicação política, e o outro, uma técnica de carreira no órgão, atuando como interlocutora do PRT em Goiás. O segundo questionário foi respondido por 18 gestores que, à ocasião da entrevista, respondiam diretamente pelo turismo em suas cidades e que, necessariamente, participavam dos Fóruns Regionais de Turismo.

Nos dois casos, as entrevistas foram realizadas após os entrevistados serem informados individualmente sobre os objetivos do projeto e a natureza acadêmica da pesquisa. Os gestores da Agetur foram identificados pelos próprios nomes, não tendo ocorrido o mesmo com os representantes dos fóruns, aos quais foi garantido o completo anonimato, bem como a não publicação de suas imagens pessoais.

As quatro regiões enfocadas na pesquisa foram a Região Agro-Ecológica, a Região Vale do Araguaia, a Região da Reserva da Biosfera Goyaz e a Região das Águas. O perfil dos entrevistados encontra-se no quadro 5, a seguir.

PERFIL DOS ENTREVISTADOS					
Entrevistados	Regiões	Município	Cargo no fórum	Órgão em que atua no município	Setor de atuação
1	Agro-ecológica	Chapadão do Céu	Presidente	Secretaria Municipal de Turismo	Público
2		Jataí	2º Tesoureiro	Associação de Guias	Sociedade Civil
3		Mineiros	Relações Públicas	Associação de Guias	Sociedade Civil
4		Serranópolis	Suplente	Secretaria Municipal de Turismo	Público
5		Caiapônia	Suplente	Associação de Guias	Sociedade Civil
6		Chapadão do Céu	Suplente	Associação de hoteleiros	Privado
7		Rio Verde	Suplente	Associação de Hoteleiros	Privado
8	Vale do Araguaia	Nova Crixás	Vice-presidente	Secretaria Municipal de Turismo	Público
9		Aruanã	1º Secretário	Associação de Barqueiros de Aruanã	Sociedade Civil
10		Aragarças	2º Secretário	Secretaria Municipal de Turismo	Público
11		São Miguel do Araguaia	1º Tesoureira	Agência Municipal de Turismo	Público
12		São Miguel do Araguaia	Relações públicas	Associação Comercial e Industrial	Privado
13	Das Águas	Três Ranchos	Vice-presidente	Secretaria Municipal de Turismo	Público
14		São Simão	1º secretário	Secretaria Municipal de Turismo	Público
15		Rio Quente	1º Tesoureiro	Secretaria Municipal de Turismo	Público
16	Reserva da Biosfera Goyaz	Cavalcante	Presidente	Secretaria Municipal de Turismo	Público
17		São Domingos	2º Tesoureiro	Secretaria Municipal de Turismo	Público
18		Alto Paraíso	Suplente	Associação dos Pousadeiros de Auto Paraíso	Privado

QUADRO 5 – Entrevistados dos Fóruns Regionais de Turismo - perfis

Na Região Agro-Ecológica, foram entrevistados sete gestores do turismo, sete dos quais representam o setor público, dois representam o domínio privado e três,

entidades ligadas à sociedade civil organizada. Na Região Vale do Araguaia, cinco questionários foram aplicados, sendo três ligados ao setor público, um a uma entidade privada e um a uma organização da sociedade civil. Na Região das Águas, foram entrevistados três gestores do turismo, todos representantes do setor público, e na Região da Reserva da Biosfera Goyaz, três gestores foram entrevistados, sendo dois do setor público e um do setor privado.

Em comum, os dois questionários continham temas que, de início, expressavam categorias coincidentes com as reflexões desenvolvidas nos capítulos anteriores (conteúdos do desenvolvimento sustentável e pressupostos e finalidades do PRT) e serviram para orientar a catalogação e a leitura qualitativa das respostas.

Em primeiro lugar, tentou-se captar as diferenças entre as ações do anterior Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e as do Programa de Regionalização (PRT). Em segundo plano, identificar um campo para a aplicação das medidas prioritárias da Agetur e dos Fóruns Regionais de Turismo visando à promoção de um turismo responsável – perante o ambiente e as comunidades locais –, e para identificar as dificuldades e facilidades ao se aplicar tais medidas. Questionou-se também até que ponto, atualmente, a prática do turismo no estado de Goiás segue as diretrizes e recomendações do PRT. O questionário busca também caracterizar a região e seus municípios, levando em consideração os critérios utilizados para distingui-los dos demais e a enunciação de corte avaliativo (em termos de vantagens e desvantagens) dos impactos associados à regionalização do turismo nos municípios. Uma última categoria trata do entendimento sobre recursos financeiros da União para o turismo (a partir da regionalização). Além das questões abertas, o questionário também solicitou que os integrantes dos fóruns regionais preenchessem duas tabelas com os registros de suas percepções sobre vantagens e desvantagens da regionalização do turismo no estado.

4.3 - A visão dos agentes regionais de turismo

O conjunto dos dados e depoimentos obtidos na pesquisa de campo sinaliza em várias direções e aponta vários cenários do turismo em Goiás, face ao primeiro estágio da política de regionalização do setor, notadamente quando se adota o eixo do desenvolvimento sustentável. Há um notável incremento da consciência de conservação ambiental nos diferentes escalões e lugares empenhados na expansão do turismo como fator de desenvolvimento regional. Ainda assim, a análise não deve perder de vista as

dificuldades para garantir a implementação de requisitos definidores da sustentabilidade, provenientes das carências de cada região e dos diferentes ritmos de participação dos agentes públicos, privados e da sociedade civil. As dificuldades aparecem também no hiato típico da relação que se estabelece entre os processos socioeducativos e políticos (em geral, favoráveis à sustentabilidade) e a realidade dos recursos mobilizados em favor do turismo sustentável (em geral, aquém do que se propala na propaganda e discursos). De outro lado, verifica-se que a regionalização do turismo a partir dos estímulos nacionais, com o PRT, deu seguimento à experiência das políticas anteriores, a cargo do PMNT, e, com maior destaque, do programa Caminhos de Goiás, da Agetur.

4.3.1 – As quatro regiões turísticas da pesquisa

Nos últimos anos, o estado de Goiás tem experimentado elevado nível de desenvolvimento econômico e social e chamado a atenção de investidores regionais, nacionais e internacionais. A agricultura e a pecuária são os setores que encabeçam a dinâmica produtiva nas diferentes mesorregiões do estado. Porém, como visto anteriormente, a busca da rentabilidade financeira pela atividade agropecuária provoca profundas modificações no ambiente natural que, conseqüentemente, acarreta desequilíbrios ecológicos graves. Em segundo plano, destacam-se as atividades de industrialização (em grande medida derivadas do setor agropecuário) e de mineração.

Nos últimos anos, a indústria do turismo também vem se desenvolvendo econômica, estrutural e profissionalmente, ganhado visibilidade política e agregando valores que vão além dos indicadores econômicos que gera, especialmente, para as localidades mais carentes. Reitere-se aqui que a abordagem desta temática esbarrou na escassez de dados e estudos sobre o turismo e, mais especificamente, sobre as regiões turísticas tais como propostas pelo PTR.

- **Região Agro-ecológica**

Localiza-se na região sudoeste de Goiás, que teve um desenvolvimento econômico diferenciado das demais. Caracterizada pela antiga ocupação, atualmente concentra a maior parte da produção agropecuária e agroindustrial do estado. Uma das justificativas desse desenvolvimento consiste em sua localização próxima às regiões do

Triângulo Mineiro, de São Paulo e das capitais estadual e nacional. Além disso, a partir da década de 1970, com a construção de obras de infra-estrutura e de pesquisas genéticas avançadas, foi possível viabilizar, com sucesso, a adaptação do cultivo de grãos – principalmente de soja – às condições do cerrado.

Essa “revolução verde” (de acordo com o jargão do ideário desenvolvimentista da época) demandou a produção de grande quantidade de matérias primas, grãos, frangos, suínos e bovinos, o que intensificou o uso da terra em seus municípios. Verificou-se também, na região, a ocupação inadequada de áreas com monoculturas de soja e de milho, provocando erosões, contaminação da água e perda da biodiversidade, entre outros prejuízos ao ambiente. Além disso, a geração de renda e trabalho trazida pelas agroindústrias tem atraído grandes contingentes populacionais, o que agrava problemas sociais já existentes e causa pressões sobre as malhas urbanas em que se assenta, desde sempre precárias em serviços, em concentração de propriedade e em infra-estrutura, principalmente saneamento e abastecimento de água (Duarte, 2002).

Por esse motivo, acredita-se que o turismo pode e deve ganhar força como política pública setorial de defesa ambiental nessa região. O bioma predominante é o cerrado, marcado pela diversidade de fauna e flora, chapadões, serras, cachoeiras, grutas e sítios arqueológicos. O agronegócio, as festas regionais e o Parque Nacional das Emas atraem visitantes de partes distintas, propiciando, especialmente, a prática do turismo rural e do ecoturismo.

Rio Verde é o município de maior destaque da Região Agro-ecológica. Atualmente é o maior produtor de grãos do estado,²² ficando entre os primeiros do ranking de arrecadação de ICMS e entre os municípios que ostentam PIB mais elevado, entre os que participam do agronegócio brasileiro. Por esses indicadores, a cidade tem atraído importantes unidades industriais, como Perdigão, Orsa, Brasilata, Videoplast, Siol, Kowalski, além da cooperativa agrícola Comigo, que é rioverdense. Essas empresas têm agregado valor à produção agrícola e pecuária do município.

Assim como em outros municípios da proximidade, o turismo local vem somando cada vez mais divisas à balança comercial de Rio Verde. Baseia-se, especialmente, em feiras e eventos ligados ao agronegócio, ecoturismo, rodeios e no turismo de negócios. Para atender à demanda, a cidade possui mais de trinta hotéis, com mais de mil e quinhentos leitos. Conta também com um aeroporto onde chegam ou de

²² Atualmente, dedica-se ao cultivo do arroz, soja, milho, algodão, sorgo, feijão e girassol.

onde partem vôs diários para Belo Horizonte, Patos de Minas, Uberaba, Uberlândia e Goiânia.

- **Região Vale do Araguaia**

Tem como principal elemento identificador o rio Araguaia, que nasce no Parque Nacional das Emas e logo vira divisa com o estado de Mato Grosso, desaguando mais à frente no Rio Tocantins. A criação e as atividades de aproveitamento do gado, como frigoríficos e curtumes, respondem pela maior parte das receitas dos municípios desta região, mas a agricultura e o turismo também dão base às economias de alguns deles.

O rio Araguaia – principalmente na época de seca, e em razão da biodiversidade local, das praias de areia branca, da pescaria esportiva e do clima quente, bem como das festas populares e religiosas – atrai turistas de diversas localidades para os municípios ribeirinhos e próximos às suas margens, como Aragarças, Aruanã, Bandeirantes, Britânia, Luis Alves, Nova Crixás e Piranhas.

À margem do rio, e nas ilhas que se formam nos períodos de temporada, são montadas centenas dos tradicionais acampamentos, alguns deles luxuosos, que se equipam com antenas parabólicas, sonorização, chuveiros de água quente e até mesmo heliportos. Além disso, a própria pecuária de corte, característica da região, proporciona atrativos como feiras pecuárias, vaquejadas e estabelecimentos turísticos rurais.

Porém, em razão da falta de fiscalização ambiental e de planejamento turístico, da ausência de unidades de conservação e da existência de grandes fazendas ao seu redor, além do subdesenvolvimento social, o Araguaia encontra-se hoje ameaçado pelo turismo desordenado, a pesca predatória, a falta de infra-estrutura adequada e as demais atividades produtivas da região. O rio sofre constante processo de assoreamento provocado pela destruição de suas matas ciliares e por projetos da hidrovia Araguaia-Tocantins (que depende de comportas e dragagem do leito).

Verifica-se que, apesar de a cada ano intensificar-se a fiscalização pública, ainda faltam fiscais, recursos humanos e financeiros, qualificação de mão-de-obra e trabalho de educação ambiental com a população. Há muita terra devoluta, principalmente no Baixo Araguaia pelo lado de Mato Grosso, que precisa ser resolvida a fim de desconcentrar a propriedade na região, o que causa fortes conflitos fundiários. Mesmo sendo sua proteção, em última instância, de responsabilidade do Ibama, por ser um rio

interestadual, compete às secretarias estaduais de meio ambiente e agências ambientais cumprir suas obrigações com o Araguaia.

Situada na confluência dos Rios Vermelho e Araguaia, Aruanã é o portão de entrada para o Vale do Araguaia. De todos os municípios da região, é a cidade em que o turismo se encontra mais consolidado, com maior conjunto de atrativos, infra-estrutura, serviços e visitantes. A região guarda ainda rico legado cultural e histórico, representado pela cultura e história do povo Karajá, com seus artesanatos e festas folclóricas.

- **Região das Águas**

A Região das Águas é uma das mais ricas e dinâmicas do estado de Goiás, destacando-se, praticamente, em todas as atividades econômicas: agricultura, pecuária, indústria, mineração e turismo. De fato, a água consiste no principal caminho para o desenvolvimento dessa região, pois a profusão hídrica dos rios Paranaíba, dos Bois e Meia Ponte possibilitam a potencialização de usinas hidrelétricas para várias cidades (Itumbiara, São Simão, Cachoeira Dourada e Três Ranchos), enquanto que o maior manancial de águas termais do mundo propicia a Caldas Novas e Rio Quente condições excepcionais para exploração da atividade turística. No município de Cachoeira Dourada, além das praias artificiais do lago – formado pela barragem de mesmo nome – e das águas quentes, foram descobertos mananciais de águas salgadas, passando a atrair mais turistas e investimentos.

A agroindústria, a indústria têxtil, a indústria de mineração e as usinas hidrelétricas e de biocombustível, especialmente as localizadas em Itumbiara e Catalão, fazem dessa região a maior exportadora do estado. O fácil acesso ao sul e sudeste do país e também ao sudeste de Goiás facilita o escoamento da produção, consistindo em uma das principais razões para a instalação de grandes agroindústrias e favorecendo assim seu acentuado crescimento e seu desenvolvimento econômico. Outro fator importante são os constantes investimentos na modernização dos equipamentos e do parque industrial.

Em se tratando de turismo, Caldas Novas é a primeira referência da Região das Águas. O município é conhecido no mundo inteiro pelas águas que brotam do solo em temperaturas que variam de 20° a 60°C. A principal fonte de renda do município advém do turismo, que chega a comportar mais de 100 mil visitantes nas altas temporadas. Para

isso, a cidade conta com uma estrutura de hotéis, pousadas e chalés, maior até do que a existente na capital do estado, com aproximadamente 40 mil leitos (Agetur, 2007).

É justamente pelo fato de viver o turismo como uma atividade consolidada, que os municípios de Caldas Novas e de Rio Quente não demonstram o mesmo interesse das demais localidades em trabalhar a atividade sob o ponto de vista da regionalização. É visível a disparidade de infra-estrutura e de recursos repassados pelos governos federal e estadual em relação aos outros municípios e, em consequência disso, há uma manifestação clara por parte dessas duas cidades em trabalhar o turismo isoladamente, ou em criar uma nova região, mais definida e concentrada: a Região das Águas Quentes.

- **Região Biosfera Goyaz**

Situada no nordeste de Goiás, a região apresenta um comportamento diferenciado das demais no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e social. Os indicadores econômicos dos municípios que compõem a Região Biosfera Goyaz, assim como seus índices de crescimento populacional, apresentam taxas inferiores aos de outras regiões. Segundo a Seplan-GO, o baixo crescimento populacional está diretamente ligado à falta de dinamismo econômico da região, ou seja, parte da evasão da população do nordeste goiano ocorre à medida que diminuem as expectativas de geração de emprego e renda, especialmente no setor rural (Seplan, 2008, www.Seplan.go.gov.br).²³

As atividades econômicas dessa região concentram-se basicamente no setor de serviços (impulsionado pelo comércio varejista), sendo os municípios de Posse, Campos Belos e Alto Paraíso os de maior representatividade. A segunda atividade produtiva é a agropecuária. À indústria resta uma pequena parcela de participação, consistindo geralmente em atividades com pouca agregação de valor com, movimentadas por pequenos estabelecimentos ligados à confecção de roupas, laticínios, padarias, fábricas de farinhas de milho e de mandioca, torrefação de café e outras. A arrecadação de ICMS vem crescendo a cada ano, mas ainda tem baixa participação proporcional na economia goiana.

A maior parcela dos investimentos na região parte do poder público, uma vez que a infra-estrutura incipiente nas cidades e as vias de escoamento da produção não são

²³ Programa de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Goiano.

atraentes para o setor privado. Os recursos são voltados, especialmente, para a regularização fundiária, saúde, educação, energia, transportes, promoção social, saneamento, irrigação, habitação e turismo. Também há vários programas destinados ao desenvolvimento da produção agrícola, pecuária, instalação de agroindústrias e implementação da atividade turística.

A região conta com o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, mais antigo patrimônio geológico da América do Sul, formado há 1,8 bilhão de anos e considerado um dos maiores paraísos ecológicos do País. Inclui também um dos maiores sítios de estudo de cavidades naturais do solo – o Parque Estadual de Terra Ronca, em São Domingos –, grutas, cavernas e fontes, no município de Mambáí, sítios arqueológicos e a comunidade Kalunga, em Cavalcante. Mesmo com a proximidade de vários centros urbanos, a região mantém sua identidade local, marcada pelo folclore, festas tradicionais e a beleza do cerrado com sua diversidade de fauna e flora.

Como visto nesta dissertação, trabalhar o turismo – dentro de um apropriado processo de planejamento e gestão – em regiões mais debilitadas pode impulsionar o desenvolvimento local, muitas vezes mais visivelmente do que em regiões bem estruturadas. A injeção de divisas trazidas pelo gasto turístico leva às cidades alguns serviços básicos de infra-estrutura, gera renda, cria novos postos de trabalho e demanda qualificação profissional.

Sendo um dos municípios que apresentam melhores índices de desenvolvimento da Biosfera Goyaz, Alto Paraíso é também o que mais tempo e recursos investe em turismo. Possui uma crescente estrutura de hotéis, pousadas e áreas de *camping*. Encontra-se nesse município o distrito de São Jorge, a porta de entrada do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, além de montanhas, *canyons*, cachoeiras, minas de cristal e espécies ameaçadas de extinção. Localizada na GO-118, a cidade apresenta uma grande variação altimétrica, que vai de 600 até cerca de 1.676m – o ponto mais alto do estado de Goiás – e é considerada o santuário goiano da ecologia, do misticismo, das terapias naturais e do espiritualismo.

4.3.2 – Percepção das continuidades e diferenças entre o PNMT e o PRT

De maneira geral, pode-se notar que o PRT mais deu prosseguimento às diretrizes governamentais e realidades do turismo nos municípios, do que significou

alterações ou reorientações nos modelos de gestão no setor. A dificuldade de os entrevistados dos três setores (público, privado e sociedade civil) responderem às indagações sobre semelhanças e diferenças evidenciam tal elemento de continuidade: onze dos 16 entrevistados integrantes dos fóruns regionais não dissertaram sobre o tema e outros foram evasivos nas declarações. Essa dificuldade, certamente, tem a ver com o caráter recente do PTR, atestado pelo entrevistado nº 12:

Na prática, o PRT ainda está em fase de estruturação por estes lados. Foram criados os Fóruns Regionais, contudo, ainda em um nível muito mais conceitual do que físico. Exemplo: o da Região Vale do Araguaia foi criado em maio de 2005 e ficou estagnado, sem nenhuma ação efetiva, até dezembro de 2006. De dezembro de 2006 a dezembro de 2007, foram promovidas apenas duas reuniões da Diretoria, que ficaram atadas nos aspectos de organização interna do próprio Fórum. Disto fica muito difícil fazer ou traçar qualquer tipo de comparação entre o PMNT e o PRT. (Entrevistado nº 12)

Ressalte-se, contudo, que as bases que sustentaram a municipalização (PMNT) e a regionalização (PRT) do turismo até certo ponto se assemelham, especialmente no tocante à gestão descentralizada e participativa e na estrutura de representação da cadeia produtiva, conforme visto no Capítulo 3.

As dificuldades para fazer a comparação entre os dois programas são menores nas percepções dos dois gestores do plano estadual, que destacam mudanças nas linhas conceituais e nos mecanismos de planejamento e indução de parcerias, trazidas pelo PRT:

A principal mudança que se percebe é em relação ao território. Com a Regionalização, esse território passa a ser mais abrangente. Fortalece a gestão, com foco na integração de municípios, instituições e entidades que possam contribuir com o desenvolvimento das regiões turísticas. Estabelece um modelo orientador de políticas públicas; de parceria e principalmente de seleção de territórios prioritários, com critérios bem definidos”. (Flávia Rabelo - Técnica da Agetur)

Outra continuidade do PMNT em relação ao PRT está na manutenção de interferência política na gestão técnica do turismo. Isso aparece no termos do presidente da Agetur, sobre o primeiro, e foi ressaltado, outra vez, pelo entrevistado nº 12 sobre o PRT:

Outro problema era o loteamento de cargos na Embratur e depois no Ministério do Esporte e Turismo, o que enfraquecia o quadro de técnicos que era bom, mas era em geral coordenado por políticos. (Marcelo Sáfy - presidente da Agetur)

Prevalecem os interesses políticos sobre as necessidades levantadas nas Oficinas realizadas – primeiro do antigo Programa de

Municipalização do Turismo e agora o atual Programa de Regionalização do Turismo. A resultante são recursos desperdiçados ou mal utilizados. No mínimo. (Entrevistado n° 12)

Nas falas acima, observa-se a concordância entre a percepção do gestor representante do órgão oficial do turismo e um representante do Fórum Regional de turismo.

4.3.3 – Percepção das medidas para o turismo sustentável

No período inicial de regionalização, as modificações percebidas sugerem que o setor de turismo experimentou procedimentos pouco significativos, descontínuos e de frágil articulação às dinâmicas do desenvolvimento regional. O sentido de coordenação sistêmica, anunciado na proposta de regionalização, quase sempre não se realizou ou ficou retido em iniciativas individuais e/ou parciais das prefeituras, nas habilidades de algumas empresas com maior calibre de recursos e nas formas organizadas autonomamente por agentes locais. Um dos depoimentos sintetiza a percepção da lacuna aludida:

Nossas reuniões sempre foram pautadas em assuntos estritamente referentes à divulgação e capacitação para a região. Atualmente os projetos ambientais implantados são individuais e não têm nenhuma relação com o plano. (Entrevistado n°13)

As ações que de fato são realizadas e até se tornam rotineiras não ultrapassaram o plano das campanhas educativas e de esclarecimentos para busca de parcerias e redes de colaboradores – secretarias de meio ambiente e de cultura das cidades, universidades e comunidades locais, guias turísticos, Ibama, Sebrae, Senac e Secretaria de Planejamento (Seplan), centradas na temática do DS.

Optamos por criar uma rede de colaboradores que tivessem os princípios de sustentabilidade como prática. Daí o nosso foco de trabalhar com os receptivos locais, construir os produtos junto às comunidades, realizar as pesquisas com as universidades e guias dos destinos. (Marcelo Sáfyadi – presidente da Agetur)

Outras questões freqüentes referem-se à necessidade de cumprimento da legislação ambiental, por meio das reuniões dos fóruns estaduais e regionais, bem como da venda do produto “ecoturismo” como agente de inclusão social e da orientação de

práticas turísticas nos parques nacionais,²⁴ estaduais²⁵ e demais reservas ecológicas do estado.

Ressalto a importância de seguir a legislação vigente como diretriz das ações como, por exemplo, o cumprimento do novo código florestal (lei Federal 4771/65). (Entrevistado nº 3)

A partir de 2004, saímos à venda de produtos focados no ecoturismo de base social. O investimento público privilegiou os guias e os receptivos locais, o que é uma forma de estimular o desenvolvimento social. (Marcelo Sáfiadi – presidente da Agetur)

(...) estamos trabalhando para um público de consumidor mais qualificado, pois em todas as nossas regiões possuíamos reservas ambientais (parques nacionais, estaduais e municipais), além das nascentes de grandes bacias brasileiras. (Flávia Rabelo - Técnica da Agetur)

Foi visto no Capítulo 1 que, diferentemente de outras atividades, a atividade turística, quando planejada, regulamentada e fiscalizada, pode agregar valores que permitem compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a conservação ambiental. Ao serem questionados sobre as vantagens e desvantagens da regionalização do turismo em Goiás, os entrevistados apresentaram visões diferenciadas a respeito de algumas das variáveis que, direta ou indiretamente, pressupõem uma perspectiva de sustentabilidade.

A grande parte dos gestores regionais concordou (plenamente, 44,45%; parcialmente, 44,45%) que o PRT conseguiu ramificar os planos de ação e facilitou a interiorização das diretrizes, fazendo com que mais municípios usufríssem de uma política nacional de desenvolvimento (Gráfico 1). Nesse mesmo foco de análise, 72,22% responderam que o diálogo aumentou entre as cidades de uma mesma região, bem como entre as regiões (Gráfico 2).

²⁴ Parque Nacional das Emas e Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros.

²⁵ Parque Estadual de Terra Ronca, Parque Estadual dos Pireneus, Parque Estadual Serra Dourada, Parque Estadual de Paraúna e Parque Estadual de Serra de Caldas.

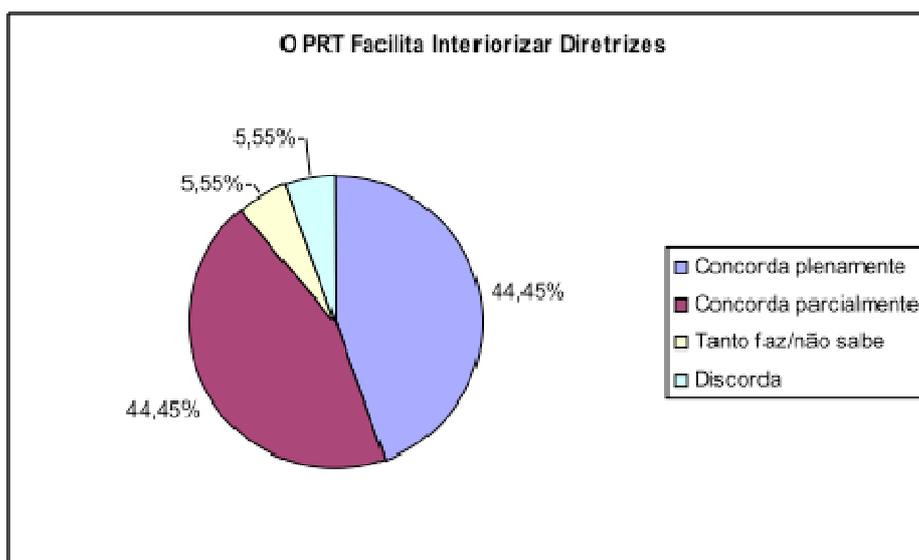


GRÁFICO 1: O PRT Facilita Interiorizar Diretrizes
 FONTE: Autor da dissertação

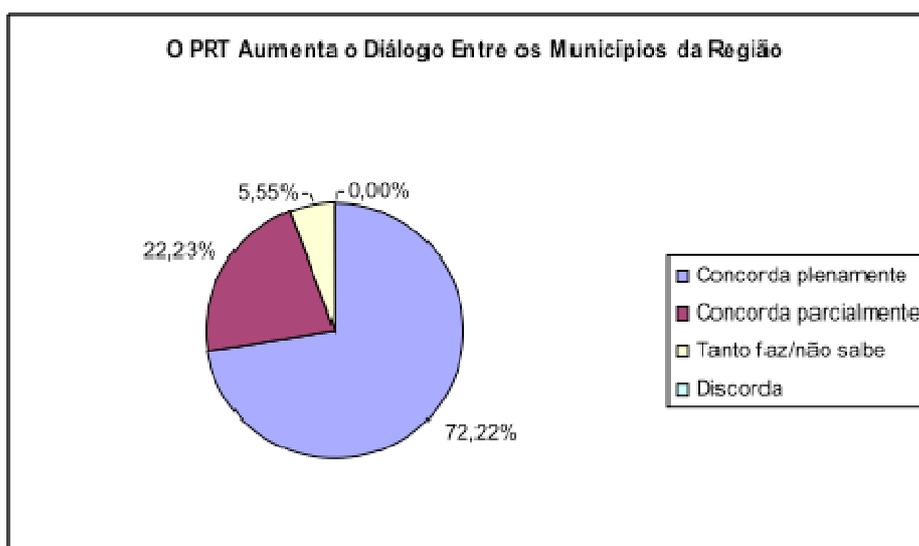


GRÁFICO 2: O PRT Aumenta o Diálogo Entre os Municípios da Região
 FONTE: Autor da dissertação

No que se refere ao envolvimento da sociedade com o turismo em suas comunidades, especialmente em relação à participação social nas reuniões dos fóruns e nas tomadas de decisão, 83,33% dos entrevistados concordaram plenamente ou parcialmente que o programa estimula a participação, enquanto que apenas um entrevistado discordou (Gráfico 3). Segundo esta voz discordante, “a ausência de planejamento em longo prazo produz o alijamento da população local das oportunidades de desenvolvimento do setor, devido à falta de sua qualificação profissional e educacional” (Entrevistado nº 16).

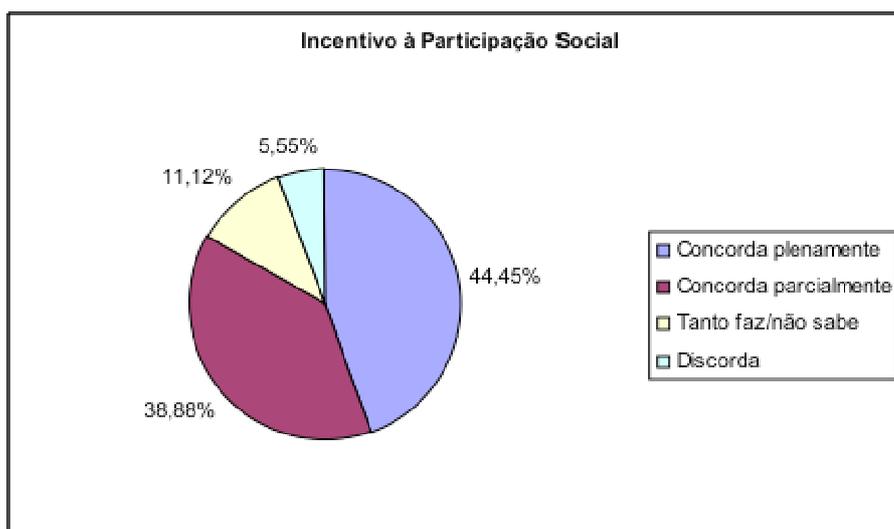


GRÁFICO 3 – Incentivo à Participação Social
 FONTE: Autor da dissertação

Por sua vez, apenas 25,42% afirmaram que o PRT é capaz de promover maior controle ambiental (Gráfico 4). A maior parte dos entrevistados (55,54%) concordou parcialmente com essa prerrogativa, alegando que este movimento não depende apenas de recomendações prescritas nos documentos do Programa, mas também de fiscalizações mais rigorosas e melhores níveis de educação ambiental dos visitantes e moradores. A “legislação falha e/ou confusa, deficiência ou ausência de fiscalização, baixos níveis de educação ambiental” (Entrevistado nº 12) acarreta a “degradação do ambiente, causada pelo dejetos de lixo nos rios, nas praias” (Entrevistado nº 5) e “nas rodovias e aumenta a pesca clandestina” (Entrevistado nº 8) (gráfico 4).

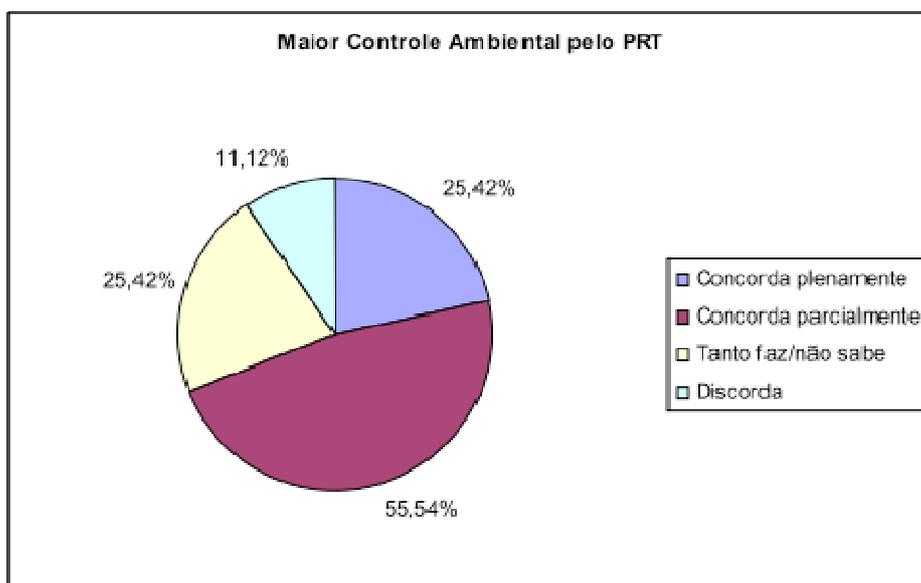


GRÁFICO 4 – Maior Controle Ambiental pelo PRT
FONTE: Autor da dissertação

Outro dado importante para esta análise refere-se à percepção do nível de qualificação dos gestores de turismo no estado pelo seletivo grupo de entrevistados. 38,88% dos entrevistados, concordou com a premissa de baixa qualidade dos gestores, o que representa mais da metade daqueles que opinaram a respeito desta temática (Gráfico 5).

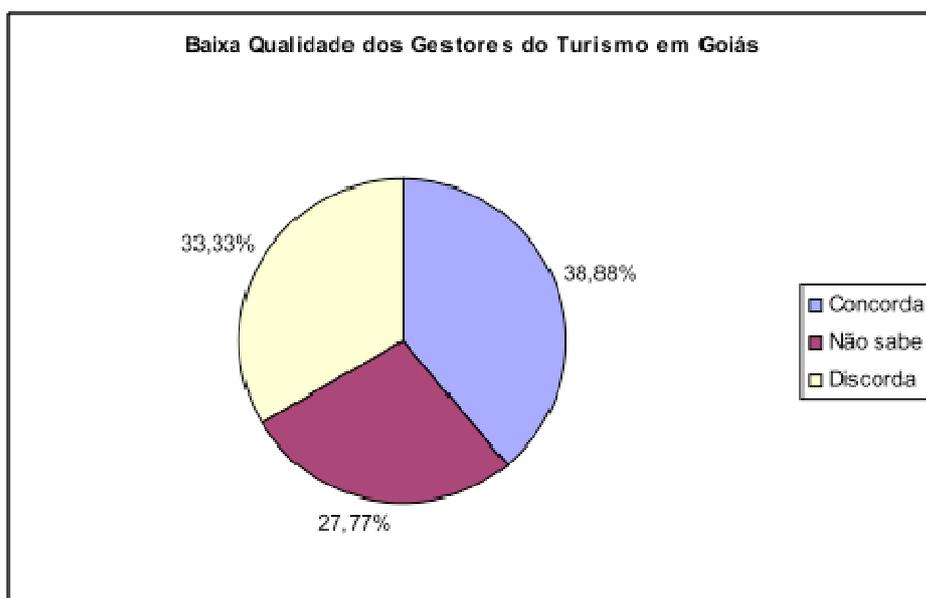


GRÁFICO 5 – Baixa Qualidade dos Gestores do Turismo em Goiás
FONTE: Autor da dissertação

4.4 Outras Considerações

O turismo em Goiás, assim como ocorre em praticamente todo o país, está sendo cada vez mais encarado com profissionalismo, a fim de atender a um público mais exigente e fortalecer uma demanda crescente de turistas. Ano após ano, a atividade gera volumes crescentes de divisas e de postos de trabalhos, diretos e indiretos, qualificados e não qualificados, assim como demanda fluxos de investimentos mais vultuosos em infra-estrutura básica para os visitantes e autóctones.

De certa forma, as conclusões referentes às dimensões econômicas e sociais do turismo eram mais previsíveis e menos impactantes para a análise do tema proposto pela dissertação (e sua pesquisa) do que as demais, pois, em geral, os dados disponibilizados

pelos organismos públicos, pesquisas de interesse privado e trabalhos acadêmicos, destinam-se preferencialmente aos vetores socioeconômicos.

A questão ambiental, por sua vez, continua sendo elemento que merece maior atenção de todas as partes, por permanecer em segundo plano nas políticas de desenvolvimento, planejamento e nos investimentos em pesquisa e manejo. Se, por um lado, os gestores do turismo demonstram sensibilidade para a importância da conservação dos recursos naturais e consideram-no um fator de potencialização da atividade turística em suas regiões, por outro lado, poucas ações concretas nesta direção foram implementadas pelos órgãos federais, estaduais e municipais.

Segundo o Ministério do Turismo, o número estimado de empregos informais da atividade turística pode chegar ao triplo de empregos formais. Porém, da mesma forma que a maioria dos dados referentes ao setor não existem ou não estão disponíveis, também há dificuldades em se mensurar esses números (Goiás, 2007). O Ministério do Trabalho e Emprego estima que, no triênio 2003-2005, a movimentação econômica do turismo no Brasil gerou mais de 550 mil empregos formais diretos (Gráfico 6).

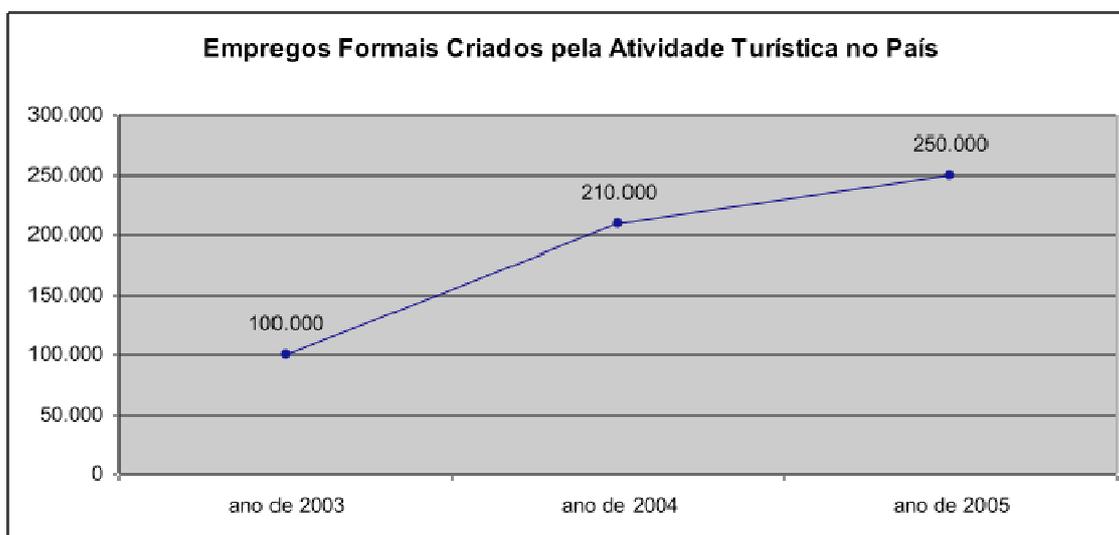


GRÁFICO 6 – Empregos Formais Criados pela Atividade Turística no País
FONTE: Ministério do Trabalho e Emprego

Em Goiás, no período de 1999 a 2005, o número de empregos formais em equipamentos típicos do turismo – restaurantes, meios de hospedagem, agências de viagem e organizadores de eventos – quase dobrou entre os anos de 1999 e 2005, criando 17.223 novos empregos no último ano da amostragem (Gráfico 7).

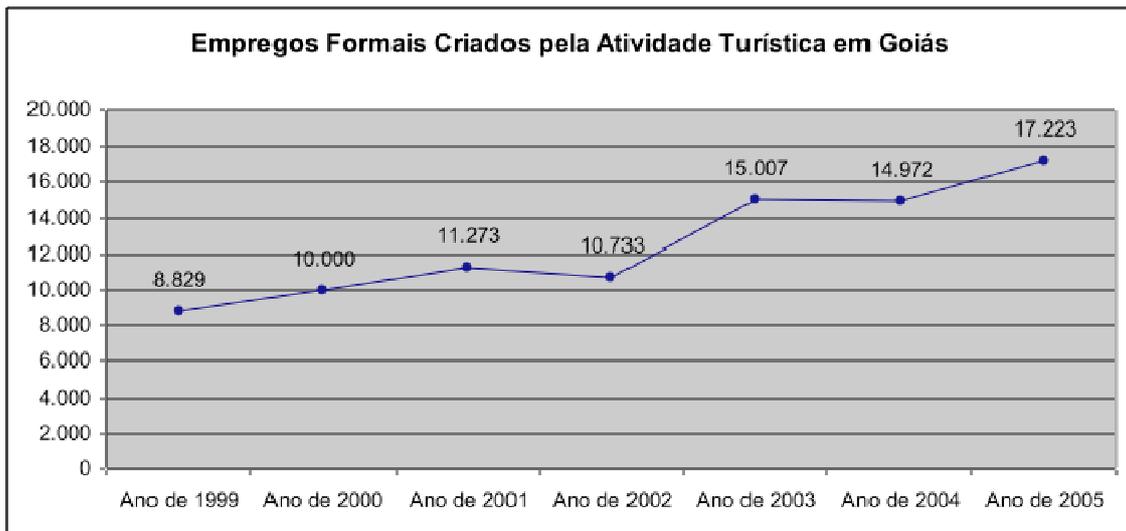


GRÁFICO 7 – Empregos Formais Criados pela Atividade Turística em Goiás
 FONTE: RAIS

Um dos principais motivos desse crescimento é atribuído ao aumento significativo de empreendimentos turísticos regularizados (Gráfico 8). Entre os anos de 2002 e 2004, o número dessas empresas superou a marca de três mil, passando a representar 4,23% de todas as empresas existentes no estado, em 2004 (Gráfico 9).

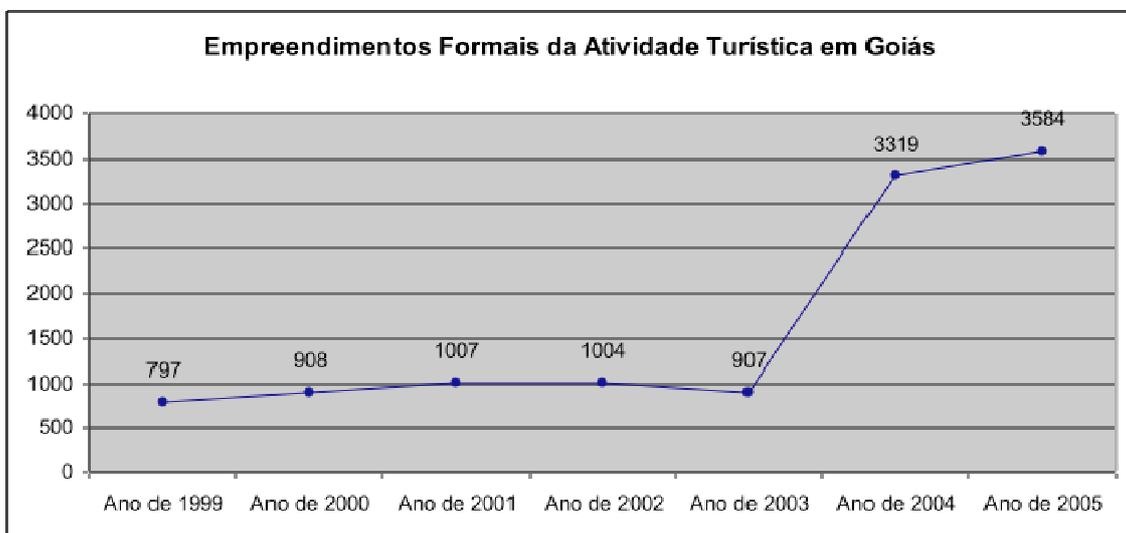


GRÁFICO 8 – Empreendimentos Formais da Atividade Turística em Goiás
 FONTE: RAIS

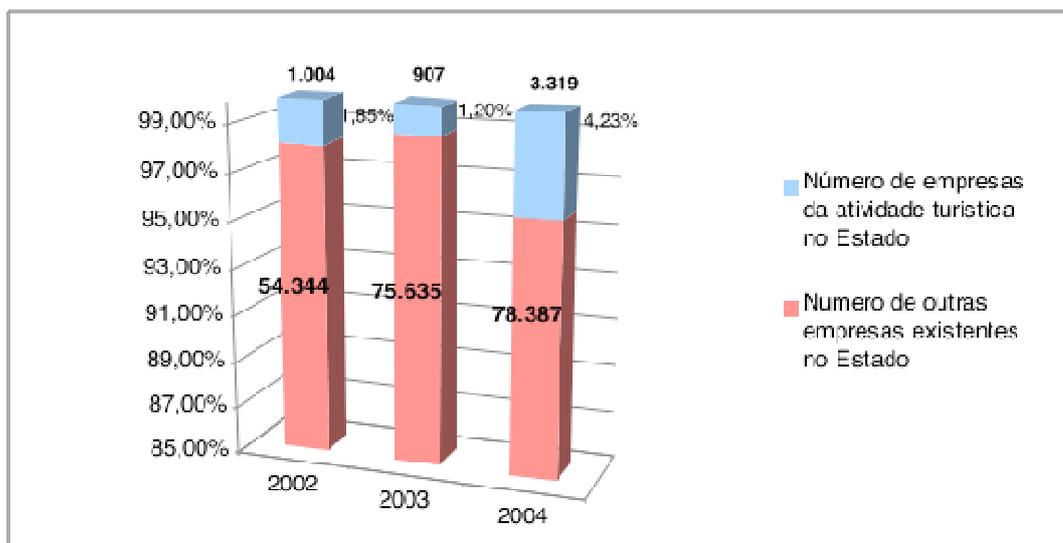


GRÁFICO 9 – Número de Empresas Formais em Goiás
 FONTE: RAIS

Verifica-se que o número de ocupados formais da atividade turística no estado, em relação à porcentagem dos empregados de todas as outras atividades, não sofreu alteração considerável entre os anos de 2002 e 2004, apresentando 1,72% dos empregos (Gráfico 10). Se, por um lado, a atividade não está ganhando peso frente às demais atividades, o gráfico a seguir mostra que o turismo em Goiás pelo menos vem apresentando índices de crescimento compatíveis com as principais atividades econômicas da região – agricultura, pecuária, mineração e indústria –, num momento em que todos indicadores apontam o maior crescimento econômico da história de Goiás.

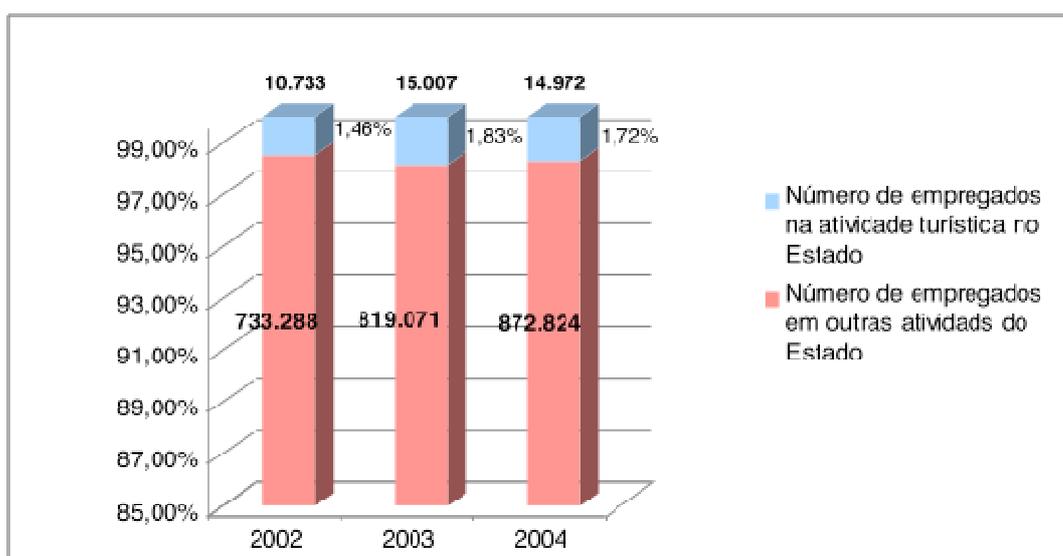


GRÁFICO 10 – Número de Empregados Formais em Goiás
 FONTE: RAIS – Elaboração: Agetur

Foram identificados outros três fatores fundamentais para a impulsão do turismo e geração de empregos em Goiás. O primeiro se traduz no aumento dos recursos financeiros do governo federal destinados ao estado. O segundo refere-se ao volume de gastos realizados pela Agência Goiana de Turismo em relação à verba orçada pelo órgão entre os anos de 2000 e 2005. Por último, percebe-se o crescimento da demanda e do fluxo turístico.

O Gráfico 6 mostra que os recursos destinados ao turismo, e repassados pela União para o governo de Goiás, duplicaram nos últimos três anos, ultrapassando a faixa dos 40 milhões de reais (Gráfico 11).

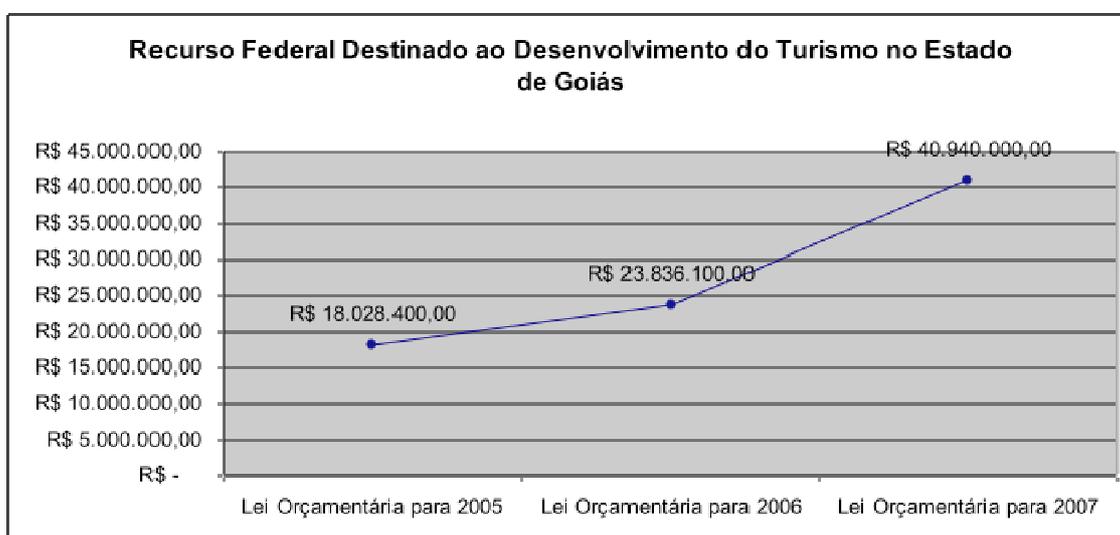


GRÁFICO 11 – Recurso Federal Destinado ao Desenvolvimento do Turismo no Estado de Goiás

FONTE: Orçamento da União 2005-2007

Quanto à relação existente entre o que foi orçado pela Agetur e o que foi gasto no período de 2000 a outubro de 2006, observa-se que o realizado cresceu aproximadamente 385%, mesmo tendo a demanda de gasto pretendida pelo órgão diminuído de 2004 a 2006 (Gráfico 12).

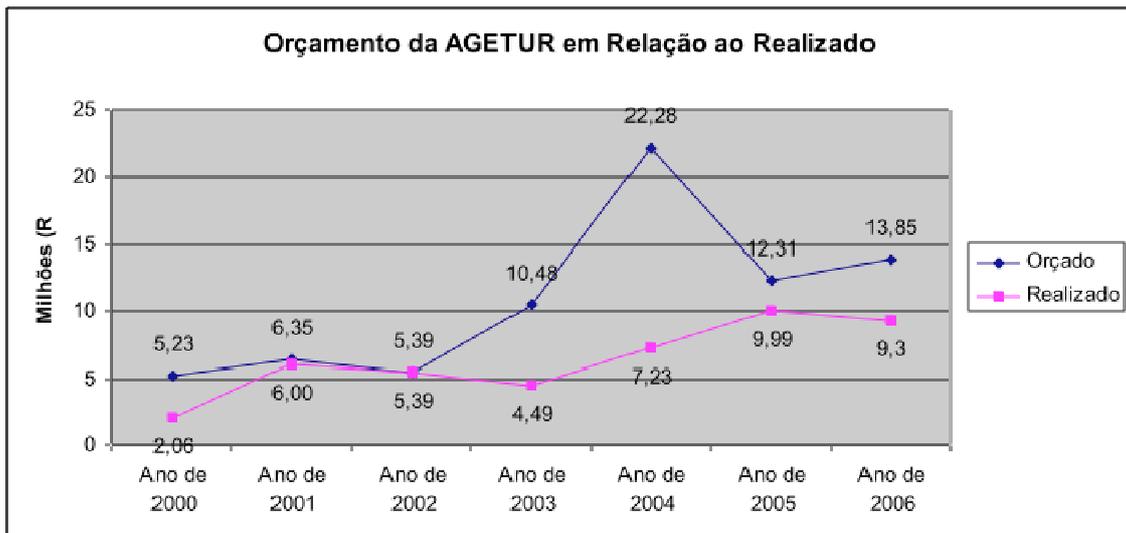


GRÁFICO 12 – Orçamento da Agetur em Relação ao Realizado
 FONTE: SEFAZ – GO

A ampliação do fluxo de turistas fornece um dos primeiros reflexos do aumento de investimentos no estado. Goiás, que sempre foi um estado mais emissor do que receptivo, passou a receber, entre 1998 e 2006 (Gráfico 13), mais turistas do que a enviar, fazendo com que a circulação de renda e a criação de empregos crescessem nos municípios visitados.

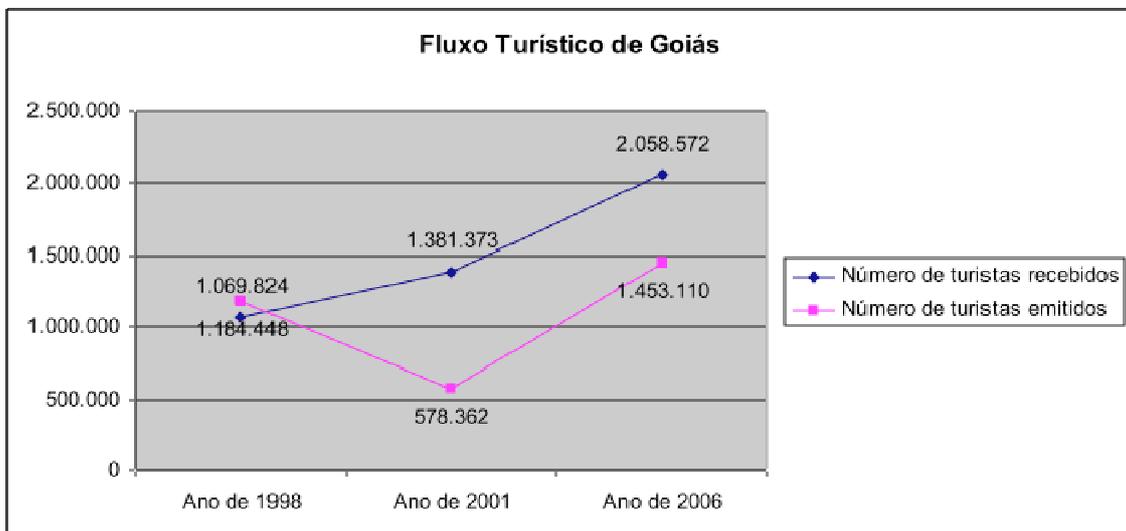


GRÁFICO 13 – Fluxo Turístico de Goiás
 FONTE: FIBE/Mtur – 2006

Segundo a Agetur, uma fatia dos recursos federais para o turismo em Goiás é proveniente de convênios com o Mtur para a execução de projetos que buscam, prioritariamente, definir aspectos sustentáveis à atividade turística nos municípios, como infra-estrutura básica de saneamento, de coleta e seleção de lixo e de energias

renováveis, bem como a criação de roteiros e produtos relacionados às limitações ambientais e às comunidades. Note-se que, apesar do evidente incremento em praticamente todos os indicadores econômicos, os recursos captados com a finalidade de assegurar ações que levem à melhoria da qualidade de vida e à conservação ambiental não acompanham, em proporção, a verba recebida pelo estado (Gráfico 14).



GRÁFICO 14 – Captação de Recurso Federal para Projetos Sustentáveis
FONTE: Agetur

A descentralização política e administrativa eleva-se como um elemento marcante do programa de regionalização. A criação do PNT e a elaboração do PRT resultaram na concepção de novas instâncias nacionais, estaduais, regionais e municipais, mais especializadas e com competências distintas de gestão. A esfera financeira, por sua vez, não passou pelo mesmo processo de descentralização, permanecendo os recursos financeiros concentrados nas mãos dos órgãos nacionais e estaduais.

As verbas não são repassadas aos fóruns regionais – instrumento estratégico da gestão regionalizada – para que estes implementem, por meio das decisões de seus componentes e da população, as medidas cabíveis às suas regiões, de acordo com suas realidades e especificidades. Este fator já começa a gerar certo desconforto por parte de alguns gestores de turismo, que alertam para a falta de praticidade de algumas medidas e alegam tratamento diferenciado para alguns municípios.

O PRT orienta que, para cada região turística do Brasil, sejam definidos três municípios estratégicos – chamados de indutores –, para que, a partir da visitação destes, sejam divulgados os atrativos das outras cidades próximas. São os municípios com maior infra-estrutura básica e turística (municípios diamantes), que atuariam como núcleos receptores e/ou distribuidores de turistas para o entorno, dinamizando assim a

economia da região em que estão inseridos. Naturalmente, essas localidades seriam mais beneficiadas financeiramente e em infra-estrutura do que as demais.

Verificou-se, contudo, que os municípios que não pertencem ao grupo dos municípios pólos, demonstram insatisfação com esse critério de investimentos, alegando que a venda de seus produtos e a distribuição de visitantes não está ocorrendo na prática, contrapondo-se a um dos propósitos-chaves da gestão turística regionalizada. Entrevistados das cidades “secundárias” compartilham a idéia de que, além de concentrar as verbas, os municípios que já possuem o setor turístico consolidado são egoístas com os demais e não se esforçam para a diversificação dos roteiros.

Falta interesse dos municípios de Caldas Novas e Rio Quente, por exemplo, que já se consolidaram e travam a concorrência internamente e, por isso, não têm interesse no êxito do que propõe o programa de regionalização do Mtur. (Entrevistado nº 14)

No que se refere aos documentos do PRT em relação aos programas que o precederam, entende-se que muito se aprofundou no discurso do desenvolvimento sustentável e no discurso do turismo social e ecologicamente responsável. Porém, na prática, a ação reguladora do Estado continua esbarrando na falta de planejamento (ou no mau planejamento), na ineficácia de fiscalização, na burocracia e no atendimento a interesses financeiros do capital privado. A leitura dos principais documentos referentes ao programa de regionalização permite afirmar que pouco se avançou na metodologia de trabalho e na sistematização e organização estrutural, em relação ao PNMT. Constatou-se também o desconhecimento dos conteúdos desses documentos por parte daqueles que são encarregados de gerir a atividade em suas regiões e municípios, sejam representantes do setor público, privado ou do terceiro setor. Este fator é um grande empecilho se se pretende trabalhar o turismo sob uma dinâmica sustentável, considerando-o uma atividade econômica alternativa aos setores de produção já consolidados.

A criação de um ministério exclusivo para o setor turístico apresentou-se como elemento diferencial no tratamento da atividade, em termos de coordenação administrativa e de investimento. Os municípios que se inserem no processo de gestão regionalizada vêm recebendo do Mtur tratamento diferenciado e encontram-se em um estágio de estruturação mais avançado do que aqueles que se encontram excluídos. Contudo, vale notar que dos R\$ 56 milhões investidos pelo ministério nas regiões em infra-estrutura, qualificação, *marketing* e eventos, uma parcela mínima de projetos

(rotulados de prioritários) possuem relação direta com os ideais de defesa do meio ambiente²⁶ (Goiás, 2007).

²⁶ De onze projetos prioritários à promoção do PRT, apenas um, o de Fiscalização Integrada, define o meio ambiente como foco principal de sua atuação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O alerta para o estabelecimento de padrões sustentáveis de desenvolvimento vem merecendo, nos últimos anos, a atenção e o debate conseqüente em várias sociedades de diferentes regiões do planeta. Não mais se sustenta o mito da natureza infinita do capitalismo. Os efeitos perversos do sistema baseado na acumulação advinda com o desenvolvimento desenfreado têm revigorado, nas últimas décadas, as preocupações com a defesa ambiental e a valorização de culturas locais, vertentes que sintetizam a temática da sustentabilidade. Os sentidos das transformações ocorridas, especialmente no mundo industrializado, dão forma a perigos dramáticos para a humanidade, em face de não se respeitar os limites da natureza. Poluição do solo, ar e água, extinção de espécies animais e vegetais, destruição de ecossistemas, comprometimento da resiliência ambiental, além de problemas sociais como a miséria e a fome, são complicações cada vez mais freqüentes da sociedade contemporânea.

Em resposta a essas inquietações, inúmeras conferências internacionais têm sido realizadas com o intuito de promover a interdisciplinaridade como base do conhecimento sobre a vida social e as motivações e racionalidades presentes nos comportamentos coletivos, principalmente como meio de agregar à economia elementos das esferas social e ambiental. Repensar o modo de uso dos recursos naturais, das novas tecnologias, dos investimentos, da legislação, das instituições e a adoção de novos valores pela sociedade, postam-se como os maiores desafios da comunidade internacional, em processo dinâmico de reestruturação de eixos e paradigmas sobre o desenvolvimento, no qual a relação de dependência do homem pela natureza ocupa dimensões crescentes e centrais.

Nesse contexto, a importância do setor turístico não pode ser ignorada. Em termos de custo-benefício, o turismo apresenta vantagens significativas em curto, médio e longo prazos, em relação a outras atividades produtivas. O turismo emerge como fenômeno social e econômico promissor na geração e distribuição de emprego e renda, na inclusão de grupos e etnias, e como potencial colaborador na conservação do ambiente natural.

Nesse sentido, por se tratar de atividade econômica estreitamente articulada a motivos dos planos culturais próprios às comunidades em que acontece, o turismo também passa por sensíveis modificações. A Organização Mundial do Turismo entende que muitos progressos já foram alcançados, desde que a questão da sustentabilidade passou a ser uma preocupação do setor. O organismo aponta para uma progressiva sensibilização dos principais atores envolvidos, que se expressa, notadamente, em iniciativas do setor público e no avanço de tecnologias para amenizar os impactos socioambientais negativos em um ecossistema já marcado por desequilíbrios preocupantes para o futuro da relação homem-natureza.

A busca por um modelo de desenvolvimento que não degrade os recursos naturais – que constituem a base da atividade – tornou-se fundamental para potencializar os benefícios que a atividade turística, reconhecidamente, pode gerar. Torna-se essencial, para isso, revisar certos valores éticos para a gestão e fiscalização do setor, bem como incentivar o planejamento participativo dos habitantes receptores e também de empresários, gestores e dos demais integrantes da rede turística.

A literatura registra e a experiência comprova que o turismo vem se tornando fundamental para a melhoria socioeconômica das regiões carentes, em especial para aqueles países que têm nos recursos naturais e culturais sua base de riquezas. Poucas nações no mundo possuem a diversidade de ecossistemas, a pluralidade de raças, etnias, praias, gastronomia, costumes, música, folclore e propensão à prática de esportes como o Brasil, propiciando um imenso potencial para o turismo interno e internacional.

Apesar desse reconhecido potencial, a precariedade na sistematização e disponibilização de dados estatísticos confiáveis sempre foi um sério entrave ao planejamento do turismo no Brasil e no mundo. A maioria dos órgãos públicos responsáveis por sua gestão ainda utiliza pouco as pesquisas, estudos técnicos e interdisciplinares, como forma de balizar suas políticas e programas, o que permanece afetando desde o gerenciamento de oferta e de demanda turística, até a conservação da biodiversidade.

A criação do Ministério do Turismo, a elaboração do Plano Nacional de Turismo, bem como a concepção do Programa de Regionalização do Turismo, trouxeram à tona possibilidades novas e reais para a estruturação e a gestão planejada do turismo no Brasil. Nota-se que o processo de institucionalização do setor cada vez mais logra se constituir de maneira participativa, envolvendo segmentos dos três níveis de governo e da sociedade civil organizada. Procura ainda seguir as orientações dos

principais organismos multilaterais e documentos referentes ao setor, como a Organização Mundial do Turismo (OMT), a Association Internationale d'Experts Scientifiques du Tourisme (Aiest), a “Agenda 21 para a Indústria de Viagens e Turismo para o Desenvolvimento Sustentável” e o “Código Mundial de Ética do Turismo”. Ao mesmo tempo, percebe-se também uma preocupação das autoridades para que tal inspiração em documentos e experiências internacionais bem sucedidas não comprometa a construção de um modelo nacional “com impressão digital própria”, capaz de incorporar a riqueza de nossa diversidade sociocultural e ambiental.

Ao longo da presente dissertação, várias lacunas – teóricas e práticas – foram identificadas no Programa de Regionalização do Turismo (PRT), em razão de ser este um programa recente e carente de qualificação profissional nos órgãos de governo, no setor privado e nas iniciativas sociais autônomas ao Estado e ao mercado, compondo um quadro que se completa com a tradicional escassez de recursos financeiros. Contudo, as diretrizes apresentadas pelo PRT representam importantes avanços para a promoção do turismo sustentável, nos níveis público ou privado, e, portanto, não devem ser ignoradas por aqueles que se encontram direta ou indiretamente envolvidos na atividade turística.

Diante das reflexões acima, pôde-se trabalhar a hipótese que instruiu os capítulos anteriores. Os avanços no sentido de melhorar o planejamento, de reforçar a regulação e a regulamentação contemplam apenas parcialmente os preceitos do desenvolvimento sustentável, de modo que a expansão do turismo no cerrado, apesar de proporcionar novas dinâmicas, coexiste com um desordenamento da atividade, vez que submetida principalmente à lógica do mercado.

Acredita-se que a implementação de uma política responsável para o turismo em Goiás, mediante a mobilização dos diversos atores sociais, econômicos e ambientais, governamentais, privados e da sociedade civil, caminha para firmar-se como um importante instrumento de desenvolvimento regional. Porém, a construção de padrões sustentáveis para a atividade turística enfrentará ainda muitos desafios. Para superá-los, será necessário não abrir mão da definição de políticas públicas firmes e de um planejamento abrangente e de longo prazo.

Nesse âmbito, as Instâncias de Governança Regional, concebidas no PRT e representadas pelos respectivos Fóruns Regionais de Turismo, reúnem condições preliminares para evoluir na atribuição de traçar os objetivos e metas de sustentabilidade para a região de suas competências, em conformidade com as aspirações da Agetur e do

PNT. Desde que tais metas mantenham-se compatíveis com a política local e global de sustentabilidade, procedendo ao mapeamento de recursos e à análise de prioridades para a conservação e gestão do uso da água e para a eficiência energética, a seleção e uso de insumos, o controle de ruídos e aglomerações, a proteção das áreas naturais e da biodiversidade, enfim, para o uso sustentável da infra-estrutura turística, certamente que os instrumentos legais, financeiros e as opções tecnológicas disponíveis concorrerão para que a expansão do turismo venha atrelada à construção de uma sociedade mais desenvolvida, socialmente justa e respeitosa de sua cultura e da natureza que a acolhe.

BIBLIOGRAFIA

ABRESI – *A indústria do turismo no Brasil* – perfil e tendências. São Paulo, 1996.

AGENDA 21 BRASILEIRA. *Ações Prioritárias*. Comissão de Políticas do Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2001.

AKAMA, Jonh S. The role of government in the development of tourism in Kenya. In: *International Journal of Tourism Research*. 4, p. 1-13, 2002.

ALMEIDA, M. G. Turismo e os novos territórios no litoral cearense. In RODRIGUES, A. (org.) *Turismo e Geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: Hucitec, 1996, pp184-190.

_____. Algumas inquietações sobre ambiente e turismo. In: MENEZES, A.V. C., PINTO, J. E. S. S. (orgs). *Geografia 2001*. Aracaju. NPGeo/UFS, 2000, p. 41-51.

_____. (Org). *Paradigmas do turismo*. Goiânia: Alternativa, 2003.

_____. (Org.). *Tantos Cerrados: múltiplas abordagens sobre a biogeodiversidade e singularidade sociocultural*. Goiânia: Ed. Vieira, 2005.

_____. *Desenvolvimento turístico ou desenvolvimento local? Algumas reflexões*. <http://www.turismosertanejo.com.br/index.php?target=artigos&id=72>. Acesso em 05/01/2008.

ALONSO, Ângela e COSTA, Valeriano. Ciências Sociais e Meio Ambiente no Brasil: um balanço bibliográfico. *BIB – Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais*, ANPOCS. N.º. 53, 1.º. semestre de 2002, pp. 35-78.

BARRETO, Margarida. *Manual de iniciação ao estudo do turismo*. Campinas - S.P.: Papirus, 1995.

_____. *Planejamento e organização em turismo*. Campinas: Papirus, 2002.

BARROS, Patrícia Mattos. *Indicadores necessários à formulação de políticas públicas locais para o turismo sob ótica dos stakeholders institucionais estratégicos*. Florianópolis, 2005, p. 265. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina, 2005

BARTHOLO Jr., Roberto dos S. A crise do industrialismo: genealogia, riscos e oportunidades. In: BURSZTYN, Marcel et al (orgs.) *Que Crise é Essa?* São Paulo: Brasiliense, 1984.

BECK, U. *Risk society. Towards a new modernity*. Londres: Sage Publications, 1992.

BENEVIDES, Ireleno P. *Turismo e PRODETUR: Dimensões Olhares em Parceria*.

Fortaleza: EUFC, 1998.

BENI, Mário Carlos; Análise estrutural do turismo. 7ª Edição, São Paulo, Ed. SENAC, 2002

_____. MÖESCH, Norma Martini. *Regionalização do Espaço Turístico*. São Paulo, 2003.

BINSZTOK, J. Principais vertentes (escolas) da (des)ordem ambiental. In: Jacob Binsztok; et al. Outros. (Org.). *Território Territórios*. 1 ed. Niterói: Associação de Geógrafos do Brasil, 2002, v. 1, p. 197-210.

BRASIL, *Empresa Brasileira de Turismo. Política Nacional de Turismo*. 1996-1999, Brasília: Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, 1996

BRASIL. Ministério do Turismo. *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil*, Brasília 2004.

BRASIL. *Políticas de Turismo – Diretrizes Operacionais – Programa de Regionalização do Turismo*, Brasília 2004/ MTUR.

BRASIL. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. *Sustentabilidade Econômica*. Ministério do Turismo, Brasília, 2006.

BRASIL. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. *Sustentabilidade Sociocultural*. Ministério do Turismo, Brasília, 2006.

BRASIL. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. *Sustentabilidade Ambiental*. Ministério do Turismo, Brasília, 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Desenvolvimento e Crise no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BRUSADIN, Leandro Benedini. *Avaliação do programa nacional de municipalização do turismo: diferentes visões* www2.anhembi.br/publique/media/leandro, acessado em 13/10/2007.

BUARQUE, S. C. *Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável*. Recife. IICA, 1999.

BURSZTYN, Marcel. Regular o Estado. *Revista Raízes*. Ano X, Nº 8, p. 49-67. Campina Grande, 1991.

_____. (org). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

_____. Armadilhas do Progresso. *Revista Sociedade e Estado*, São Paulo, v. 10, nº 1, 1995, pp. 97-124.

_____. Introdução à crítica da razão desestatizante. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, nº 1, 1998, pp. 141-163.

_____. Prefácio. In: DUARTE, Laura Maria e THEODORO, Suzi Huff (orgs). *Dilemas do cerrado: Entre o ecologicamente (in)correto e socialmente (in)justo*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 10

_____. Políticas Públicas para o Desenvolvimento (Sustentável). In BURSZTYN, Marcel (org.), *A Difícil Sustentabilidade - Política energética e conflitos ambientais*, Rio de Janeiro, Editora Garamond, 2ª ed., 2005.

CAPRA, F. apud Franco, Augusto. *A teia da vida*. Revista século XXI, nº3. Ed. Imprensa Nacional: São Paulo, 1999.

CARVALHO, Caio Luis de. Breves histórias do turismo no Brasil. In. TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi (org.) *Análises regionais e globais do turismo brasileiro*. São Paulo: Rocca, 2005. p. 3-17.

CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. RJ: Paz e Terra, 2000.

CEBALLOS-LASCURÁIN, H. *The IUCN: ecotourism consultancy programme*. México, 1993.

CHELALA, C. M. S. C. F., O Estado e o desenvolvimento sustentável: a experiência do Amapá. Brasília, 2003. Dissertação de mestrado (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília, 2003.

CMMAD. *Nosso Futuro Comum*. New York: ONU, 1987.

CROZIER, Michel. *État Modeste, État Moderne*. Ed. Fayard, Paris, 1987.

CRUZ, Rita de Cássia. *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto, 2002.

DIAS, Reinaldo. *Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2003.

DUARTE, Laura M. e THEODORO, Suzy Huff (orgs). *Dilemas do cerrado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

Duarte, L. M. G. & Wehrmann, M. E. S. de F., *Desenvolvimento e Sustentabilidade: Desafios para o Século XXI*. Salvador, Revista CAR, 2002.

DRUMMOND, José Augusto. (1999), "A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo". *Ambiente e Sociedade*. São Paulo, ano II, n. 3.

EMBRATUR/ IBAMA. *Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo*. Brasília, 1994.

EMBRATUR. *Diretrizes do Programa Nacional de Municipalização do Turismo*. Brasília, EMBRATUR, 1999.

- EMBRATUR. Anuário estatístico Embratur, Vol. 31, 2004.
- LEFF, E. *Epistemologia ambiental*. São Paulo: Cortez, 2001.
- FERRAZ, Joandre Antônio. Regime jurídico do turismo. In: LAGE, Beatriz H. G; MILONE, Paulo C.(org) *Turismo, teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2000
- GANDIN, Danilo A prática do planejamento participativo. Petrópolis: Vozes, 2001.
- GARROD, Brian. & FYALL, Alan. *Beyond the rhetoric of sustainable tourism?* Tourism Management, Great Britain: Elsevier Vol. 19, N° 3, pp. 199 – 212, 1998.
- Geophysical Research Letter, *Climate change in Amazonia caused by soybean cropland expansion, as compared to caused by pastureland expansion*. <http://www.agu.org/servlet/EASI/search>. acessado em 20/11/2007
- GOIÁS. Manual de Orientação aos Municípios. Goiânia Diretoria de Desenvolvimento Turístico / AGETUR, 2003.
- GOIÂNIA. Relatório de Gestão 2000-2004. Gerência da Assessoria de Planejamento. AGETUR, 2004.
- GOIÁS – Plano Estadual do Turismo. Diretrizes, Estratégias e Programas. AGETUR, Goiânia, 2003.
- GOIÁS – Programa de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Goiano. Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás. www.seplan.gov.go. Acessado em janeiro de 2008.
- GOULET. D. Desenvolvimento autêntico: fazendo-o sustentável. In: CLOVIS, Cavalcante (org.) Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas. São Paulo: Cortez/Fundação Joaquim Nabuco, 1997, pp. 72-82.
- GUIMARÃES, S. S.M.; TOMAZELLO, M. G.C. Avaliação das idéias e atitudes relacionadas com a sustentabilidade: metodologia e instrumentos. *Ciência & Educação*, v.10, n.2, 2004, p. 173-183.
- HELD, David. *Democracy in the global order*. Polity Press: Cambridge, 1995 - p. 136
- HELLER, Agnes. *A condição Política Pós-Moderna*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- HERCULANO, S. C. Do desenvolvimento (in)suportável à sociedade feliz. In: GOLDENBERG, Mirian (Org.). *Ecologia, ciência e política : participação social, interesses em jogo e luta de idéias no movimento ecológico*. Rio de Janeiro : Revan, 1992, p. 9-48.
- _____. Riscos e desigualdade social: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil. In: I ENCONTRO DA ANPPAS, 2002, Indaiatuba/SP. Anais. Indaiatuba: ANPPAS, 2002.

HERRERA, Amílcar. A crise da espécie. In: BURSZTYN, Marcel et al (orgs.) *Que Crise é Essa?* São Paulo: Brasiliense, 1984.

HIRST, P. e THOMPSON, G. *Globalização em questão*. Petrópolis: Vozes, 1998.

HUNTINGTON, S. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro/São Paulo, Ed. Forense Universitária/Edusp, 1975.

IANNI, Octávio. A política mudou de lugar. in: IANNI, O.; DOWBOR, L.; REZENDE, Edgar. *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.

IBGE, <http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php>, acessado em 12/12/2007.

IRVING, Maria de Azevedo e AZEVEDO, Júlia. *Turismo – o desafio da sustentabilidade*. São Paulo: Futura, 2002.

LAVILLE, Christian e DIONNE, Jean. *A construção do saber*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

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

LÓPEZ, Alejandro. Turismo y desarrollo sostenible. In: *Sistema*. Vol. 163-163, junio, 2001. p. 193.

LUNAS, José Roberto da Silva. *Ecoturismo sociedade Anônima: sustentabilidade, dilemas e perspectivas do turismo na Serra da Bodoquena*. 2006, 309 p. Tese de Doutorado. CDS. Brasília, 2006.

MACHADO, Vilma de Fátima. *A produção do discurso do desenvolvimento sustentável: de Estocolmo à Rio-92*. Brasília, 2005. Tese de doutorado (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) Universidade de Brasília, 2005.

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

MAIMON, D. Responsabilidade ambiental das empresas brasileiras: realidade ou discurso? In Cavalcanti, C (org.) *et al. Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável*. INPSO/FUNDAJ, Instituto de Pesquisas Sociais, Fundação Joaquim Nabuco, Ministério da Educação, Recife-Brasil, out 1994. 262 p. Disponível em <<http://168.96.200.17/ar/libros/brasil/pesqui/cavalcanti.rtf>> Acesso em 10/09/2006.

GOIÁS. *Manual de Orientação aos Municípios*, Diretoria de Desenvolvimento Turístico. AGETUR, Goiânia, 2003.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. 16º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

Meadows, D; Meadows, D, Randers, J & Behrens, W, 1972. Limites do crescimento: um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. São Paulo: Perspectiva.

MINAYO, Maria C. *O desafio do conhecimento*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 2000.

_____. O conceito de representações sociais dentro da sociologia clássica. In: GUARESCHI, P. e JOVCHELOVITCH, S. (orgs.). *Textos em representações sociais*, 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MONTIBELLER Fº., G. *O mito do desenvolvimento sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias*. 2 ed. rev. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2004.

MORIN, Edgar. *Saberes globais e saberes locais: o olhar transdisciplinar*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

NETO, Lima – *Promoção do Brasil como destino turístico*. Brasília: Instituto Rio Branco – FUNAG, 2002.

NOVAES, Washington. “Agenda 21: um novo modelo de civilização”. in: _____. *Meio Ambiente no Século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. Rio de Janeiro: Sextante, 2003, pp. 323-331.

OLIVEIRA, Miguel Darcy, s/d. *ONGs, sociedade civil e terceiro setor em seu relacionamento com o Estado no Brasil*. Disponível em <http://www.rits.org.br/idac.rits.org.br/ongs/idac_ongs_1.html> Acesso em 18/11/2007.

OMT. *Planejamento para o desenvolvimento do turismo sustentável em nível municipal*. Madri: OMT, 1994.

OMT, *Introdução ao turismo*, São Paulo, Ed. Roca, 2001

OMT, *Compendio de Estatística Del Turismo 1988-1992*, 14 ed., Madri, OMT, 1994

OMT (Organización Mundial del Turismo) *Barómetro OMT del Turismo Mundial. Volúmen 4, N° 1 Enero 2006*, http://www.world-tourism.org/facts/eng/pdf/barometer/brom0601_ex_s.pdf. Acesso em 22/10/2007.

PENA-VEGA, Alfredo. *O despertar ecológico: Edgar Morin e a ecologia complexa*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

PIRES, Mauro Oliveira. A trajetória do conceito de desenvolvimento sustentável na transição de paradigmas. In: Duarte, Laura, Braga, Maria Lúcia. *Tristes Cerrados*. Brasília: Paralelo 15. 1998.

Relatório de Gestão 2000-2004 – Ações – Gerência da Assessoria de Planejamento. AGETUR, 2004.

RIGOTTO, RM, 2004. *O "progresso" chegou. E agora? As tramas da (in)sustentabilidade e a sustentação simbólica do desenvolvimento* [Tese de Doutorado]. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará, 2004.

ROBERTS, J. M. *O livro de ouro da história do mundo*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001

RODRIGUES, A. M. A Utopia da Sociedade Sustentável. IN: *Ambiente e Sociedade*. Ano I – Nº 02 – 1º Semestre de 1998. NEPAM/UNICAMP, Campinas.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças e CARVALHO, Maria Izabel (orgs). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUSCHMANN, Doris. Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente. Campinas, SP: Papirus, 1997. (Coleção turismo)

SACHS, Ignacy. Ecodesenvolvimento – Crescer sem Destruir. São Paulo: Ed. Vértice, 1986.

SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*, São Paulo: Studio Nobel/Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993.

_____. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável e sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SALAMA, Pierre e VALIER, Jacques. *L'Économie Gangrenée*. Ed. La Découverte, Paris, 1990.

SALAMON, L, 1998. A emergência do terceiro setor - uma revolução associativa global. *Revista de Administração* 33 (1):5-11. São Paulo.

SANSOLO, Davis Gruber, CRUZ, Rita de Cássia Ariza. *Plano Nacional do Turismo*. Uma análise crítica. Disponível em: www.ivt.rj.net.pdf. Acesso em: 28/12/2007

SANTOS, Boaventura de Sousa, *Toward a New Consense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. Nova York: Routledge, 2005.

SILVA, José Graziano da. VILARINHO, C.; DALE, P.J. Turismo em áreas rurais: suas possibilidades e limitações no Brasil. In: Almeida, J. A.; Riedl, M.; Froehlich, J. M. (orgs). *Turismo rural e desenvolvimento sustentável*. Campinas, SP: Papirus, 2000

SCHELL, Jonathan. *O Destino da Terra*. Rio de Janeiro: Record, 1985.

SEABRA, Giovani de Farias. *Ecos do turismo: o turismo ecológico em áreas protegidas*. Campinas, Papirus, 2001

SEPLAN. Nordeste Goiano – *Um investimento de futuro*. <http://www.seplan.go.gov.br/>. Acessado em 23/11/2007.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1988.

SWARBROOKE, John. Turismo sustentável - **Vol. 2: Meio ambiente e Economia**. São Paulo: Aleph, 2000.

TEIXEIRA, Silvestre. Turismo sustentável: viagem rumo ao desenvolvimento local. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Sustentável: Desenvolver ou conservar?* Nº 25, 2006, pp. 34-37.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

THEOBALD, Willian F. Significado, âmbito e dimensão do turismo. In: THEOBALD, Willian F (org.). *Turismo global*. TRAD. A. M. Capovilla, M. C. G. CUPERTINO e J. R. B. Penteado. 2ª Edição. São Paulo: Editora SENAC, 2002.

VASCONCELLOS, L. C. F. *Saúde, trabalho e desenvolvimento sustentável: apontamentos para uma política de Estado*, Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 2007.

VIEIRA, Paulo Freire. Gestão Patrimonial de Recursos Naturais: construindo o ecodesenvolvimento em regiões litorâneas. In: CAVALCANTI, C. (org.). *Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1995.

VIEIRA, Paulo Freire et al. *Desenvolvimento e meio ambiente no Brasil: a contribuição de Ignacy Sachs*. Florianópolis: APED, 1998.

VIOLA, Eduardo. O Movimento Ecológico no Brasil (1974 – 1986): do ambientalismo à ecopolítica. In: PÁDUA, José Augusto (org.) *Ecologia e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo/IUPERJ, 1987.

WAHAB, Salah-Eldin A. *Introdução à Administração do Turismo: Alguns aspectos estruturais e operacionais do turismo internacional, teoria e prática*. São Paulo: Pioneira, 1977.

WEAVER, D. Bruce. *Ecotourism in the Less Developed World*. New York / London: CAB International, 1998.

Entrevistas

AGUIAR, Thadeu Botega. Vice-Presidente do Fórum da Região das Águas. Secretaria Municipal de Turismo. Três Ranchos. Entrevista concedida a BORGES, L.B. em 07/10/2007.

ALMEIDA, Hélio Fernando de. 2º Secretário do Fórum da Região Vale do Araguaia. Secretaria Municipal de Turismo. Aragarças. Entrevista concedida a BORGES, L.B. em 17/10/2007.

ARAÚJO, Joênio Alves. Presidente do Fórum da Região Agro-ecológica. Secretaria Municipal de Turismo. Chapadão do Céu. Entrevista concedida a BORGES, L.B. em 15/10/2007.

CABRAL. Marcos Antônio. 2º Tesoureiro do Fórum da Região Agro-ecológica. Associação de Guias. Jataí. Entrevista concedida a BORGES, L.B. em 11/10/2007.

CARVALHO. Ely Pereira. 1º Tesoureiro do Fórum da Região Vale do Araguaia. Agência Municipal de Turismo. São Miguel do Araguaia. Entrevista concedida a BORGES, L.B. em 17/10/2007.

CARVALHO. Sônia Baylão de. Suplente do Fórum da Região Agro-ecológica. Associação de Hoteleiros. Rio Verde. Entrevista concedida a BORGES, L.B. em 08/01/2008.

SANTOS. Álvaro Antônio Coutinho dos. Relações Públicas do Fórum da Região Vale do Araguaia. Associação Comercial Industrial. São Miguel do Araguaia. Entrevista concedida a BORGES, L.B. em 05/10/2007.

CUNHA. Paulo Rodrigues da. Suplente do Fórum da Região Vale do Araguaia. Associação dos Hoteleiros. Chapadão do Céu. Entrevista concedida a BORGES, L.B. em 13/10/2007.

COSTA. Adão Ribeiro da. Suplente do Fórum da Região Agro-ecológica. Secretaria Municipal do Turismo. Serranópolis. Entrevista concedida a BORGES, L.B. em 10/10/2007.

FREITAS, Orlando Ferreira. Suplente do Fórum da Região Agro-ecológica. Associação de Guias. Caiapônia. Entrevista concedida a BORGES, L.B. em 11/10/2007.

LOTH, José Ronaldo. Presidente do Fórum da Região Reserva da Biosfera Goyaz. Secretaria Municipal de Turismo. Cavalcante. Entrevista concedida a BORGES, L.B. em 04/10/2007.

MARINHO. Edson Pereira. 1º Secretário do Fórum da Região Vale do Araguaia. Associação de Barqueiros. Aruanã. Entrevista concedida a BORGES, L.B. em 05/12/2007.

MIQUELIN, Pedro. Vice-Presidente do Fórum da Região Vale do Araguaia. Secretaria Municipal de Turismo. Nova Crixás. Entrevista concedida a BORGES, L.B. em 19/10/2007.

NUNES. Ednaldo Barros. Relações Públicas do Fórum da Região Agro-ecológica. Associação de Guias. Mineiros. Entrevista concedida a BORGES, L.B. em 13/10/2007.

OLIVEIRA, Osmar Vieira de. 1º Tesoureiro do Fórum da Região das Águas. Secretaria Municipal de Turismo. Rio Quente. Entrevista concedida a BORGES, L.B. em - 03/01/2007.

PINHEIRO, Marlene R. Guedes. 2º Tesoureira do Fórum da Região Reserva da Biosfera Goyaz. Secretaria Municipal de Turismo. São Domingos. Entrevista concedida a BORGES, L.B. 20/10/2007.

RABELO, Flávia. Interlocutora do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Goiânia. Entrevista concedida a BORGES, L.B. em 25/08/2007.

ROCHA, Luis Paulo Veiga da. Suplente do Fórum da Região Reserva da Biosfera Goyaz. Associação dos Pousadeiros de Alto Paraíso. Entrevista concedida a BORGES, L.B. em 05/01/2007.

SÁFADI, Marcelo de Oliveira. Presidente da AGETUR (2003-2006). Goiânia. Entrevista concedida a BORGES, L.B. em 07/09/2007.

SIQUEIRA, Fábio Moura. 1º Secretário do Fórum da Região das Águas. São Simão. Entrevista concedida a BORGES, L.B. em 15/11/2007.

ANEXOS

ANEXO 1 – Carta para o Turismo Sustentável

1. Desenvolvimento do turismo que se baseie em critério de sustentabilidade. Deve ser: ecologicamente sustentável; economicamente viável; e, eticamente e socialmente equitativo para as comunidades locais.
2. O turismo deve contribuir para o desenvolvimento sustentável e ser integrado com todos os aspectos do ambiente, respeitando áreas frágeis e promovendo a assimilação dos impactos considerando os limites e capacidades da natureza.
3. O turismo deve considerar seus efeitos na herança cultural e tradições das comunidades locais.
4. A participação de todos os atores no processo de desenvolvimento é essencial.
5. Conservação da natureza e da herança cultural envolve cooperação, planejamento e gestão.
6. A satisfação dos turistas e preservação dos destinos deve ser, sempre, estabelecida às comunidades locais e norteadas por princípios de sustentabilidade.
7. O turismo deve estar integrado ao desenvolvimento econômico legal.
8. O desenvolvimento do turismo deve melhorar a qualidade de vida das populações locais.
9. Planejamento do turismo é importante.
10. Equilíbrio de benefícios e de carga do turismo deve ser considerado.
11. Prioridade especial deve ser dada para vulnerabilidades ambientais e culturais e áreas já degradadas.
12. Formas alternativas de turismo compatíveis com princípios sustentáveis devem ser promovidas.
13. A pesquisa deve ser promovida.
14. Sistemas de gestão ambientalmente compatíveis devem facilitar as políticas de turismo sustentável.
15. As indústrias das viagens devem promover o desenvolvimento sustentável, troca de experiências, etc.
16. Particular atenção deve ser dedicada para o transporte e uso de energias não renováveis.
17. Códigos de conduta devem ser estabelecidos para os principais atores.
18. Todas as medidas necessárias devem ser implementadas para promover a sensibilização para o turismo sustentável em meio a todos que estão envolvidos com o turismo.

ANEXO 2 - Agenda 21 para a Indústria de Viagens e Turismo

Em 1996, a “Agenda 21 para a Indústria de Viagens e Turismo para o Desenvolvimento Sustentável” foi elaborada pela Organização Mundial do Turismo (OMT), pelo Conselho Mundial de Viagens e Turismo (WTTC) e pelo Conselho da Terra. Essa publicação foi inspirada na Agenda 21, documento aprovado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad), realizada no Rio de Janeiro em 1992. Constitui uma referência importante para o estabelecimento de planos de ação que concebem o turismo de maneira sustentável (Fraga, 2003).

A Agenda 21 para a Indústria de Viagens e Turismo indica 16 áreas prioritárias para o desenvolvimento de programas e os procedimentos para a sua implementação.

As oito áreas dirigidas a governos e representações das organizações da indústria turística são as seguintes:

1. A avaliação da capacidade do quadro regulatório, econômico e voluntário para apoiar o desenvolvimento de políticas que viabilizem a implementação do turismo sustentável;
2. Avaliação das implicações econômicas, sociais, culturais e ambientais das operações da organização/instituição, no sentido de examinar sua própria capacidade para atuar na direção da perspectiva de desenvolvimento sustentável;
3. Treinamento, educação e formação da consciência pública, no sentido do desenvolvimento de formas mais sustentáveis de turismo e com o objetivo de viabilizar a capacidade necessária para a execução de tarefas nessa direção;
4. Planejamento para o turismo sustentável a partir do estabelecimento e implementação de medidas que assegurem o planejamento efetivo do uso do solo, que maximizem benefícios ambientais e sociais, e minimizem danos potenciais à cultura e ao meio ambiente;
5. Promoção de intercâmbio de informações, conhecimento e tecnologias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento que viabilizem o turismo sustentável;
6. Fomento à participação de todos os setores da sociedade;
7. Monitoramento para avaliação dos progressos alcançados frente as quatro metas de turismo sustentável através de indicadores confiáveis, aplicáveis em nível local e nacional;
8. Estabelecimento de parcerias que facilitem iniciativas responsáveis.

Oito áreas prioritárias dirigem-se às empresas de viagem e turismo para estabelecerem os seguintes procedimentos sustentáveis:

1. Minimizar o desperdício por meio da diminuição do uso de recursos e aumento da qualidade;
2. Gerenciar o uso de energia para redução do consumo e emissão de substâncias potencialmente poluidoras da atmosfera;
3. Gerenciar o uso da água com vista à manutenção da qualidade e eficiência no consumo;
4. Gerenciar o uso das águas servidas e do esgoto para conservar os recursos hídricos e proteger a flora e fauna;

5. Gerenciar o uso produtos tóxicos e/ou perigosos de modo a promover a sua substituição por produtos menos impactantes ao meio ambiente;
6. Gerenciar o sistema de transportes com o objetivo de controlar emissões perigosas para a atmosfera ou de outros impactos ambientais;
7. Planejar e gerenciar o uso do solo, no contexto da demanda de uso múltiplo e equitativo, com vista ao compromisso com a preservação ambiental e cultural, assim como com a geração de renda;
8. Envolver os empresários e trabalhadores do turismo, turistas e comunidades locais nas questões ambientais.

ANEXO 03 – Código de Ética Global para o Turismo (OMT, 2000)

No capítulo 30 - Fortalecimento do Papel do Comércio e da Indústria - a Agenda 21 Global indica a adoção de códigos de conduta que promovam uma atuação responsável dos atores, devido à importância deles no desenvolvimento econômico e social.

Com essa perspectiva, foi elaborado pela Organização Mundial do Turismo (OMT), entre os anos de 1997 e 1999, o Código Mundial de Ética para o Turismo. Esse código recebeu contribuições de mais de 70 Estados Membros do setor privado, das ONGs e das organizações de trabalhadores em turismo. Aprovado em 1999, na Assembléia Geral da OMT, ele foi fruto de ampla consulta e inspirado em documentos como a Declaração dos Direitos do Homem, a Convenção de Chicago, a Declaração de Manilha, a Declaração do Rio, a Convenção sobre a Diversidade Biológica e a Declaração de Estocolmo.

A intenção desse conjunto de artigos é ajudar a minimizar os impactos negativos que o turismo gera no meio ambiente natural e na herança cultural de muitas localidades receptoras. E, ainda, potencializar os benefícios, de modo a salvaguardar o futuro da atividade. Constitui um plano de referência para o desenvolvimento racional e sustentável do turismo, para que seja resguardada a contribuição do setor à prosperidade econômica, à paz e ao entendimento entre nações.

Os dez artigos apresentam regras úteis para os governos locais, regionais e nacionais, para os operadores de turismo e agentes de viagem, para os trabalhadores do turismo em geral, para a localidade ou destino turístico e também para os turistas.

Artigo 1º - Contribuição do turismo para o entendimento e respeito mútuo entre homens e sociedades

1. A compreensão e a promoção dos valores éticos comuns da humanidade, em um espírito de tolerância e respeito à diversidade, às crenças religiosas, filosóficas e morais são, por sua vez, o fundamento e a conseqüência de um turismo responsável. Os agentes do desenvolvimento turístico e os próprios turistas deverão prestar atenção às tradições e práticas sociais e culturais de todos os povos, inclusive das minorias nacionais e das populações autóctones. Desse modo, reconhecerão suas riquezas.

2. As atividades turísticas serão organizadas em harmonia com as peculiaridades e tradições das regiões e países receptores, de modo a respeitar suas leis e costumes.

3. Tanto as comunidades receptoras como os agentes profissionais locais deverão conhecer e respeitar os turistas que os visitam, informar-se sobre sua forma de vida, seus gostos e suas expectativas. A educação e a formação que competem aos profissionais contribuirão para uma recepção hospitaleira aos turistas.

4. As autoridades públicas têm a missão de assegurar a proteção dos turistas e dos visitantes, assim como de seus pertences. Ficarão com o encargo de prestar atenção especial aos turistas estrangeiros, devido a sua vulnerabilidade. A finalidade será facilitar a fixação de meios de informação, prevenção, proteção, seguro e assistência específicos que correspondam as suas necessidades. Os atentados, agressões, seqüestros e ameaças dirigidos contra turistas ou trabalhadores do setor turístico, assim como a destruição intencional de instalações turísticas ou de elementos do patrimônio cultural e

natural devem ser condenados e reprimidos com severidade, conforme a legislação nacional em vigor.

5. Em seus deslocamentos, os turistas e visitantes deverão evitar todo o ato criminal ou considerado delinqüente pelas leis do país que visitam e qualquer comportamento que possa chocar a população local, ou ainda, danificar o entorno do lugar. Deverão se abster de qualquer tipo de tráfico de drogas, armas, antiguidades, espécies protegidas, produtos e substâncias perigosas e proibidas pelo regulamento nacional.

6. Os turistas e visitantes têm a responsabilidade de informar-se desde sua saída, sobre as características do país que vão visitar. E além disso, deverão ser conscientizados dos riscos de saúde e seguros inerentes a todos os deslocamentos fora de seu entorno habitual. E, ainda, deverão se comportar de forma a diminuir esses riscos.

Artigo 2. O turismo, instrumento de desenvolvimento pessoal e coletivo

1. O turismo, que é uma atividade geralmente associada ao descanso, à diversão, ao esporte e ao acesso a cultura e a natureza, deve ser concebido e praticado como um meio privilegiado de desenvolvimento individual e coletivo. Ao se considerar a abertura de espírito necessária, é um fator insubstituível de auto-educação, tolerância mútua e aprendizagem das legítimas diferenças entre os povos, culturas e suas diversidades.

2. As atividades turísticas deverão respeitar a igualdade entre homens e mulheres. E, assim, deverão ser promovidos os direitos humanos e em particular, os direitos específicos dos grupos de populações mais vulneráveis, especialmente as crianças, as pessoas incapacitadas, as minorias étnicas e os povos autóctones.

3. A exploração de seres humanos, em qualquer de suas formas, principalmente a sexual, e em particular quando afeta as crianças, fere os objetivos fundamentais do turismo e estabelece uma negação de sua essência. Portanto, conforme o direito internacional, deve-se combatê-la sem reservas, com a colaboração de todos os Estados interessados, e penalizar os autores destes atos com o rigor das legislações nacionais dos países visitados e dos próprios países destes, mesmo quando cometidos no exterior.

4. Os deslocamentos por motivos de religião, saúde, educação e intercâmbio cultural ou lingüístico, constituem formas particularmente interessantes de turismo e devem ser promovidas.

5. Será favorecida a introdução de programas de estudo, como intercâmbios turísticos, mostrando seus benefícios econômicos, sociais e culturais, mas, também, seus riscos.

Artigo 3. O turismo, fator de desenvolvimento sustentável

1. Todos os agentes de desenvolvimento turístico têm o dever de proteger o meio ambiente e os recursos naturais, com perspectiva de um crescimento econômico constante e sustentável, que seja capaz de satisfazer equitativamente as necessidades e aspirações das gerações presentes e futuras.

2. As autoridades públicas nacionais, regionais e locais favorecerão e incentivarão todas as modalidades de desenvolvimento turístico que permitam preservar recursos naturais

escassos e valiosos, em particular a água e a energia, e evitem no que for possível a produção de resíduos.

3. Se procurará distribuir no tempo e no espaço os movimentos de turistas e visitantes, em particular por intermédio das férias remuneradas e das férias escolares, e, equilibrar melhor a frequência com a finalidade de reduzir a pressão que exerce a atividade turística no meio ambiente e de aumentar seus efeitos benéficos no setor turístico e na economia local.

4. Se concederá a infra-estrutura e se programarão as atividades turísticas de forma que se proteja o patrimônio natural que constituem os ecossistemas e a diversidade biológica, e que se preservem as espécies em perigo da fauna e da flora silvestre. Os agentes do desenvolvimento turístico, e em particular os profissionais do setor, devem admitir que se imponham limites à suas atividades quando as mesmas sejam exercidas em espaços particularmente vulneráveis: regiões desérticas, polares ou de alta montanha, litorâneas, florestas tropicais ou zonas úmidas, principalmente quando forem importantes para a criação de parques ou reservas protegidas.

5. O turismo de natureza e o ecoturismo se reconhecem como formas de turismo particularmente enriquecedoras e valorizadoras, sempre que respeitem o patrimônio natural e a população local e se ajustem à capacidade de suporte dos lugares turísticos.

Artigo 4. O turismo, fator de aproveitamento e enriquecimento do patrimônio cultural da humanidade

1. Os recursos turísticos pertencem ao patrimônio comum da humanidade. As comunidades, em cujo, território se encontram, tem com relação a eles direitos e obrigações particulares.

2. As políticas e atividades turísticas se inteirarão a respeito do patrimônio artístico, arqueológico e cultural que devem proteger e transmitir para as gerações futuras. Será concedida atenção particular à proteção e à recuperação dos monumentos, santuários e museus, como também dos lugares de interesse histórico ou arqueológico, que devem estar amplamente abertos à visita turística. Será estimulado o acesso do público aos bens e monumentos culturais de propriedade particular respeitando os direitos de seus proprietários, assim como aos edifícios religiosos sem prejudicar os cultos.

3. Os recursos procedentes da visita dos lugares e monumentos de interesse cultural teriam que ser designados preferencialmente, ao menos em parte, à manutenção, proteção, melhoria e ao enriquecimento desse patrimônio.

4. A atividade turística se organizará de modo que permita a sobrevivência e o progresso da produção cultural e artesanal tradicional, assim como, do folclore e que não caminhe para sua normalização e empobrecimento.

Artigo 5. O turismo, atividade benéfica para os países e as comunidades de destino

1. As populações e comunidades locais se associarão às atividades turísticas e terão uma participação eqüitativa nos benefícios econômicos, sociais e culturais, especialmente se beneficiando da criação direta e indireta de empregos.

2. As políticas turísticas se organizarão de maneira que contribuam com a melhoria da qualidade de vida da população das regiões visitadas, correspondendo às suas necessidades. A concepção urbanística e arquitetônica e a forma de exploração dos meios de hospedagem turísticos tenderão para sua ótima integração no contexto econômico e social local. De igual importância, se priorizará a contratação de mão-de-obra local.

3. Se dará atenção particular aos problemas específicos das zonas litorâneas e dos territórios peninsulares, assim como das frágeis zonas rurais e de montanha, aonde o turismo representa com frequência uma das poucas oportunidades de desenvolvimento, diante do declínio das atividades econômicas tradicionais.

4. De acordo com a normativa estabelecida pelas autoridades públicas, os profissionais de turismo, e em particular os investidores, executarão estudos de impacto de seus projetos de desenvolvimento no entorno e nos meios naturais. Igualmente, facilitarão com a máxima transparência e objetividade pertinente, toda a informação relativa aos seus programas futuros e suas conseqüências previsíveis, e favorecerão o diálogo sobre seu conteúdo com as populações interessadas.

Artigo 6. Obrigações dos agentes do desenvolvimento turístico

1. Os agentes profissionais do turismo têm obrigação de fornecer aos turistas uma informação objetiva e autêntica sobre lugares de destino e sobre as condições de viagem, recepção e estada. Além disso, manterão com absoluta transparência as cláusulas dos contratos que proponham aos clientes, a natureza, o preço e a qualidade dos serviços, de modo a estipular compensações financeiras, no caso da ruptura unilateral dos contratos pela não-prestação de serviços contratados.

2. Em cooperação com as autoridades públicas, os profissionais do turismo terão que se comprometer com a segurança, a prevenção de acidentes, e as condições sanitárias e de higiene dos alimentos dos beneficiários. Eles devem se ocupar com os sistemas de seguros e de assistência necessários. Além disso, assumirão o compromisso de prestar contas, conforme disponha a legislação nacional, e quando for o caso, pagar uma indenização equitativa pelo descumprimento de cláusulas contratuais.

3. E quando deles dependa, os profissionais do turismo contribuirão para o pleno desenvolvimento cultural e espiritual dos turistas, e permitirão o exercício de suas práticas religiosas durante os deslocamentos.

4. Em coordenação com os profissionais interessados e suas associações, as autoridades públicas dos Estados de origem e dos países de destino, cuidarão pelo estabelecimento de mecanismos necessários para a repatriação dos turistas nos casos de descumprimento de contratos pelas empresas organizadoras de viagens.

5. Os Governos têm o direito - e o dever, - especialmente em casos de crises, de informar aos cidadãos das condições difíceis, inclusive dos perigos com que possam se encontrar durante seus deslocamentos no estrangeiro. Além disso, é de sua incumbência facilitar essas informações sem prejudicar de forma injustificada e nem exagerada o setor turístico dos países receptores e os interesses de seus próprios operadores. O

conteúdo das eventuais advertências deverá ser previamente discutido com as autoridades dos países de destino e com os profissionais interessados. As recomendações formuladas guardarão estrita proporção com a gravidade das situações reais e se limitarão às zonas geográficas onde se haja comprovado a situação de insegurança. Essas recomendações se atenuarão ou se anularão quando se permita a volta da normalidade.

6. A imprensa, e em particular a imprensa especializada em turismo e os demais meios de comunicação, incluindo os modernos meios de comunicação eletrônica, difundirão uma informação verdadeira e equilibrada sobre os acontecimentos e as situações que possam influir na frequência turística. Deverão ter o cuidado de divulgar indicações precisas e fiéis aos consumidores dos serviços turísticos. Com esse objetivo, desenvolverão e empregarão novas tecnologias de comunicação e comércio eletrônico que, igual a imprensa e os demais meios de comunicação, não facilitarão de modo algum o turismo sexual.

Artigo 7. Direito ao turismo

1. A possibilidade de acesso direto e pessoal ao descobrimento das riquezas de nosso mundo constituirá igual direito de todos os habitantes do nosso planeta. O aumento da demanda no turismo nacional e internacional deve ser entendido como uma das melhores expressões possíveis do contínuo crescimento do tempo livre, e a ele não se colocará obstáculo nenhum.

2. O direito ao turismo para todos, deve ser entendido como consequência do direito ao descanso e lazer, e em particular a limitação razoável da duração do trabalho e a férias anuais pagas, garantidas no art. 24 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e no art. 7 do Tratado Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

3. Com o apoio das autoridades públicas, se desenvolverá o turismo social, em particular associativo, que permite o acesso da maioria dos cidadãos ao lazer e a férias.

4. Se fomentará (incentivará) e se facilitará o turismo familiar, dos jovens e dos estudantes, das pessoas da terceira idade e das portadoras de deficiências.

Artigo 8. Liberdade de deslocamento turístico

1. De acordo com o direito internacional e as leis nacionais, os turistas e visitantes se beneficiarão da liberdade de circular de um país a outro, de acordo com o artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e poderão ter acesso as zonas de trânsito e zona rural, assim como aos sítios turísticos e culturais, sem formalidades exageradas e nem discriminações.

2. Se reconhece aos turistas e visitantes a permissão de utilizar todos os meios de comunicação disponíveis, interiores e exteriores. Eles se beneficiarão de um acesso rápido e fácil aos serviços administrativos, judiciais e sanitários locais, e poderão entrar livremente em contato com as autoridades do país do qual são cidadãos, conforme os convênios diplomáticos vigentes.

3. Os turistas e visitantes gozarão dos mesmos direitos que os cidadãos do país que visitam, no que diz respeito à confidencialidade dos seus dados pessoais, particularmente quando essa informação estiver cadastrada em suporte eletrônico.

4. Os procedimentos administrativos para ultrapassar as fronteiras estabelecidas pelos países ou por acordos internacionais, como os vistos e as formalidades sanitárias e aduaneiras se adaptarão para facilitar ao máximo a liberdade das viagens e o acesso da maioria das pessoas ao turismo internacional. Serão promovidos acordos entre grupos de países para harmonizar e simplificar esses procedimentos. As taxas e encargos específicos que penalizam o setor turístico e diminuem sua competitividade, serão eliminados e corrigidos progressivamente.

5. Sempre que a situação econômica dos países de origem dos viajantes permita, estes poderão dispor das concessões de divisas convertidas que necessitarem para seu deslocamento.

Artigo 9. Direito dos trabalhadores e dos empresários do setor turístico

1. Sob a supervisão das administrações de seus países de origem e dos países de destino, serão garantidos, especialmente, os direitos fundamentais dos trabalhadores assalariados e autônomos do setor turístico e das atividades afins. Também será considerada a limitação específica vinculada à sazonalidade da sua atividade, a diminuição global do seu setor e a flexibilidade que costumam impor a natureza do seu trabalho.

2. Os trabalhadores assalariados e autônomos do setor turístico e de atividades ligadas ao setor, têm o direito e o dever de adquirir uma formação inicial e contínua adequada. Terão assegurada uma proteção social suficiente, dando-lhes condições adequadas de trabalho. Será proposto um estatuto particular aos trabalhadores estáveis do setor, especialmente com respeito à seguridade social.

3. Sempre que demonstre possuir as disposições e qualificações necessárias, se reconhecerá a toda pessoa física e jurídica o direito a exercer uma atividade profissional no âmbito do turismo, de acordo com a legislação nacional vigente. Aos empresários e investidores, especialmente das médias e pequenas empresas, será reconhecido o livre acesso ao setor turístico com um mínimo de restrições legais e administrativas.

4. As trocas de experiências que se oferecem aos dirigentes do setor e outros trabalhadores de distintos países, sejam assalariados ou não, contribuem para a expansão do setor turístico mundial. Por esse motivo, as trocas em tudo que for possível, serão facilitadas, segundo as legislações nacionais e convenções internacionais aplicáveis.

5. As empresas multinacionais do setor turístico, fator insubstituível de solidariedade no desenvolvimento e dinamismo nos intercâmbios internacionais, não abusarão da posição dominante que podem ocupar. Evitarão converter-se em transmissoras de modelos culturais e sociais que se imponha artificialmente às comunidades receptoras. Em troca da liberdade de inversão e operação comercial que se deve reconhecer plenamente, haverão de comprometer-se com o desenvolvimento local evitando uma repatriação excessiva de seus benefícios ou a indução de importações que podem reduzir a contribuição das economias onde estão estabelecidas.

6. A colaboração e o estabelecimento de relações equilibradas entre empresas de países emissores e receptores contribuem para o desenvolvimento sustentável do turismo e a uma divisão equilibrada dos benefícios de seu crescimento.

Artigo 10. Aplicação dos princípios do código de ética mundial para o turismo

1. Os agentes públicos e privados do desenvolvimento turístico cooperarão na aplicação dos presentes princípios e controlarão sua prática efetiva.

2. Os agentes de desenvolvimento turístico reconhecerão o papel das organizações internacionais, em primeiro lugar a Organização Mundial do Turismo e as organizações não governamentais competentes nos campos da promoção e do desenvolvimento do turismo, da proteção dos direitos humanos, do meio ambiente e da saúde, segundo os princípios gerais do direito internacional.

3. Os mesmos agentes manifestam sua intenção de submeter os litígios relativos à aplicação ou a interpretação do Código de Ética Mundial para o Turismo a um terceiro órgão imparcial, denominado Comitê de Ética do Turismo, para fins de conciliação.

ANEXO 4 – Classificação dos Municípios Turísticos de Goiás

Agro-ecológica															
Município	Meios de hosp.	Transp. Turística	Agência turismo	Org. de eventos	Nº leitos	Pontos leitos	B.O.H.	CAT	COMTUR	FUMTUR	Demanda	Oferta	Plano	Total	Classif.
Aparecida do Rio Doce	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Aporé	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Caiporônia	2	0	0	0	65	5	0	0	0	0		0	0	7	
Castelândia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Chapadão do Ceu	1	0	0	0	122	5	0	0	10	0		0	0	16	
Doverlândia	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Jataí	0	0	1	0	685	25	0	10	10	0		0	0	52	Esmeralda
Maurilândia	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	2	
Mineiros	8	6	0	0	696	25	0	0	10	0		0	0	49	Esmeralda
Montividiu	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Paestina de Goiás	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Perolândia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Portelândia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Rio Verde	4	18	8	0	1570	25	1	0	10	0		0	10	76	Diamante
Santa Helena de Goiás	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	7	
Santa Rita do Avacuaia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Santo Antônio da Barra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Seraniópolis	0	0	0	0	95	5	0	0	0	0		0	0	5	
TOTAL DA REGIÃO	16	40	9	0	3373	80	1	10	40	0		0	10	218	

Nascentes do Oeste															
Município	Meios de hosp.	Transp. Turística	Agência turismo	Org. de eventos	Nº leitos	Pontos leitos	B.O.H.	CAT	COMTUR	FUMTUR	Demanda	Oferta	Plano	Total	Classif.
Anicuns	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0		5	0	9	
Acreuna	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	3	
Americano do Brasil	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Aurilândia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	0	0	0	
Cezarina	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Corrego do Ouro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Indiara	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Iporá	0	3	0	0	570	25	0	0	0	0		0	0	28	Cristal
Palmeiras de Goiás	0	4	0	0	192	5	0	0	0	0		0	0	9	
Paraúna	0	1	0	0	101	5	0	10	10	0		0	0	26	Cristal
Sancrerlândia	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	2	
Santa Bárbara de Goiás	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
São Luís de Montes Belos	1	2	0	0	120	5	0	0	0	0		0	0	8	
Turvânia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
TOTAL DA REGIÃO	2	14	0	0	983	40	0	10	10	0		5	0	87	

Região das Águas															
Município	Meios de hosp.	Transp. Turística	Agência turismo	Org. de eventos	Nº leitos	Pontos leitos	B.O.H.	CAT	COMTUR	FUMTUR	Demanda	Oferta	Plano	Total	Classif.
Água Limpa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Anhangüera	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		5	0	5	
Bom Jesus de Goiás	0	1	0	0	166	5	0	0	0	0		0	0	6	
Buriti Alegre	0	0	0	0	190	5	0	0	10	0		5	0	20	Cristal
Cachoira Alta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Cachoeira Dourada	3	1	0	0	166	5	0	0	10	0		5	0	24	Cristal
Caçú	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Caldas Novas	21	7	6	0	39816	30	0	10	10	0	X	5	0	69	Diamante
Campo Alegre de Goiás	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Catalão	0	6	2	0	0	0	0	0	0	0		0	0	8	
Corumbáiba	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		5	0	5	
Cromínia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Cumari	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Davinópolis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Goianira	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Goiatuba	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	4	
Gouvelândia	0	0	0	0	0	0	0	0	10	10		0	0	20	Cristal
Inaciolândia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Ipameri	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0		5	0	8	
Itaja	0	0	0	0	103	5	0	0	0	0		5	0	10	
Itanumã	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Itumbara	5	12	3	0	1029	25	0	0	10	0		0	10	70	Diamante
Joviânia	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Lagoa Santa	3	0	0	0	776	25	0	10	10	5		5	0	58	Esmeralda
Mainipotaba	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Marzagão	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Morrinhos	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	4	
Nova Aurora	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Quvidor	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Panamã	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Paranaçuara	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Piracanjuba	0	1	0	0	141	5	0	0	0	0		0	0	6	
Portalina	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	4	
Porteirão	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	2	
Professor Jamil	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Quirinópolis	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0		0	0	3	
Rio Quente	5	0	1	0	6500	50	0	0	10	0	X	0	0	71	Diamante
São Simão	6	4	0	0	661	26	0	10	10	6		6	0	64	Diamante
Três Ranchos	0	1	0	0	741	15	0	10	10	0		5	0	41	Esmeralda
Vicentinópolis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
TOTAL DA REGIÃO	45	51	13	0	50160	215	0	40	60	10		50	10	506	

Reserva da Biostera															
Município	Meios de hosp.	Transp. Turística	Agência turismo	Org. de eventos	Nº leitos	Pontos leitos	B.O.H.	CAT	COMTUR	FUMTUR	Demanda	Oferta	Plano	Total	Classif.
Alto Paraíso	5	0	4	1	1100	25	0	10	10	0	X	5	10	70	Diamante
Alvorada do Norte	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	4	
Buritinópolis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Cabecinhas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Campos Belos	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0		0	0	2	
Cavalcante	3	0	1	0	239	15	0	10	10	0	X	5	10	54	Esmeralda
Colinas do Sul	0	0	0	0	267	15	0	10	10	0		5	10	50	Esmeralda
Damiãoópolis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Divinópolis de Goiás	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Flores de Goiás	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Fomosa	8	2	2	0	587	25	0	10	10	0	X	5	10	72	Diamante
Guarani de Goiás	0	0	0	0	20	5	0	10	0	0		5	0	20	Cristal
Iaciara	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Mambai	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		5	0	5	
Mimoso de Goiás	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Monte Alegre de Goiás	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		5	0	5	
Nova Roma	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		5	0	5	
Padre Bernardo	0	0	0	0	350	15	0	0	0	0		0	0	15	
Planaltina	0	3	1	0	0	0	0	0	0	0		5	0	9	
Possa	0	0	0	0	520	25	0	0	0	0		5	0	30	Cristal
São Domingos	1	0	0	0	172	5	0	10	10	0		5	10	41	Esmeralda
São João D'Alcântara	0	0	1	0	258	15	0	10	10	0		5	10	51	Esmeralda
Simolândia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Sítio D'Abadia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		5	0	5	
Terezina de Goiás	0	0	0	0	17	5	0	0	0	0		5	0	10	
Vila Boa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
TOTAL DA REGIÃO	21	6	10	0	3530	150	0	70	60	0		70	60	450	

Região dos Engenhos															
Município	Meios de hosp.	Transp. Turística	Agência turismo	Org. de eventos	Nº leitos	Pontos leitos	B.O.H.	CAT	COMTUR	FUMTUR	Demanda	Oferta	Plano	Total	Classif.
Cidade Ocidental	1	0	0	0	155	5	0	0	0	0		0	0	6	
Cristianópolis	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Cristalina	0	3	1	0	279	15	0	0	0	0		0	0	19	
Leopoldo de Bulhões	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Luziânia	0	5	0	0	688	25	0	10	10	0		0	0	50	Esmeralda
Novo Gama	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Orizona	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	3	
Palmelo	0	0	0	0	107	5	0	0	0	0		0	0	5	
Pires do Rio	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		5	0	6	
Santa Cruz de Goiás	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
São Miguel do Passa Quatro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		5	0	5	
Silvânia	0	0	0	0	418	15	0	0	10	0		5	0	25	Cristal
Urutaí	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Valparaíso de Goiás	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0		0	0	2	
Vianópolis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
TOTAL DA REGIÃO	1	14	3	1	1647	65	0	10	20	0		15	0	123	

Região dos Negócios															
Município	Meios de hosp.	Transp. Turística	Agência turismo	Org. de eventos	Nº leitos	Pontos leitos	B.O.H.	CAT	COMTUR	FUMTUR	Demanda	Oferta	Plano	Total	Classif.
Anápolis	1	24	25	0	1304	25	0	0	10	0	X	5	0	90	Diamante
Aparecida de Goiânia	0	15	0	7	1620	25	0	0	0	0		0	0	47	Esmeralda
Aragoiânia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Bela Vista de Goiás	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		5	0	6	
Brazabrantes	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0		0	0	2	
Calumã	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	2	
Goianápolis	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Goiânia	20	87	172	21	10522	50	1	10	10	0		5	0	378	Diamante
Golanira	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0		5	0	7	
Guapo	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Hidrolândia	0	1	0	0	520	25	0	10	10	5	X	0	0	51	Esmeralda
Inhumas	1	7	1	0	0	0	0	0	0	0		5	0	14	
Nerópolis	1	10	1	1	0	0	0	0	0	0		0	0	12	
Nova Veneza	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Ouro Verde de Goiás	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Santo Antônio de Goiás	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Senador Canedo	0	3	0	1	0	0	0	0	0	0		0	0	4	
Teresópolis de Goiás	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Trindade	0	3	0	0	227	15	0	0	10	0	X	5	10	43	Esmeralda
TOTAL DA REGIÃO	24	163	200	31	14193	140	1	20	40	5		30	10	662	

Região do Ouro															
Município	Meios de hosp.	Transp. Turística	Agência turismo	Org. de eventos	Nº leitos	Pontos leitos	B.O.H.	CAT	COMTUR	FUMTUR	Demanda	Oferta	Plano	Total	Classif.
Abadiânia	0	6	0	0	1041	25	0	0	0	0		5	0	36	Cristal
Alexânia	0	1	0	0	129	5	0	0	0	0		0	0	6	
Cidade de Goiás	4	0	2	0	950	25	0	10	10	0	X	5	10	68	Diamante
Corumbá de Goiás	0	1	0	0	198	5	0	0	10	0	X	5	0	21	Cristal
Gocalzinho de Goiás	0	2	0	0	404	15	0	10	10	0		5	0	42	Esmeralda
Itaberaí	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0		5	0	9	
Itaçu	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		5	0	6	
Jaraguá	3	2	1	0	343	15	0	0	0	0		0	0	21	Cristal
Pirenópolis	7	1	3	0	2000	25	0	10	10	0	X	5	0	61	Diamante
São Francisco de Goiás	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Santo Antônio do Descoberto	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	2	
Vila Propício	0	0	0	0	45	5	0	0	0	0		0	0	5	
TOTAL DA REGIÃO	14	21	5	0	0	0	0	0	0	0		0	0	276	

Região Vale da Serra da Mesa															
Município	Meios de hosp.	Transp. Turística	Agência turismo	Org. de eventos	Nº leitos	Pontos leitos	B.O.H.	CAT	COMTUR	FUMTUR	Demanda	Oferta	Plano	Total	Classif.
Alto Horizonte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Amaralina	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Barro Alto	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Bonópolis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Campos Verdes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Campinorte	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Carmo do Rio Verde	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	2	
Ceres	0	8	0	0	277	15	0	0	0	0		0	0	23	Cristal
Estrela do Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Farmoso	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Colônia	13	5	0	1	0	0	0	0	0	0		0	0	19	
Guaraíta	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Guarinos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Hidrolina	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Ipiranga de Goiás	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Itapaci	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	5	
Itapuranga	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	4	
Mara Rosa	0	2	0	0	35	5	0	0	10	0		0	0	17	
Minaciú	0	6	0	0	215	15	0	0	0	0		0	0	21	Cristal
Montividiu do Norte	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Morre Agudo de Goiás	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Mutunópolis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Niquelândia	10	7	0	0	600	25	0	10	10	5		5	0	72	Diamante
Nova América	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Nova Glória	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Nova Iguaçu de Goiás	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Pilar de Goiás	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Porangatu	0	4	0	0	450	15	0	0	10	0		0	0	29	Cristal
Rialma	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	3	
Rianópolis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Rubiataba	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	7	
Santa Isabel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Santa Rita do Novo destino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Santa Tereza de Goiás	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Santa Terezinha de Goiás	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
São Luiz do Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
São Patrício	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Trombas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Uruana	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Urucuçú	0	3	0	0	618	25	0	0	0	0		5	0	33	Cristal
TOTAL DA REGIÃO	23	65	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	243	

Região Vale do Araguaia															
Município	Meios de hosp.	Transp. Turística	Agência turismo	Org. de eventos	Nº leitos	Pontos leitos	B.O.H.	CAT	COMTUR	FUMTUR	Demanda	Oferta	Plano	Total	Classif.
Araguaças	0	1	0	0	442	15	0	0	0	0	X	5	0	21	Cristal
Araguaípe	0	0	0	0	200	15	0	0	0	0		5	0	20	Cristal
Arenópolis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Aruanã	7	0	2	0	861	25	0	10	10	0	X	5	10	69	Diamante
Baliza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Bom Jardim de Goiás	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Britânia	3	1	0	0	199	5	0	10	0	0		0	0	21	Cristal
Crixás	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	4	
Diorama	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Faina	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		5	0	6	
Itapirapá	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	1	
Jussara	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	2	
Matrinchã	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Montes Claros de Goiás	0	0	0	0	328	15	0	0	0	0		0	0	15	
Mozariândia	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	5	
Mundo Novo	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	4	
Nova Crixás	0	0	0	0	186	5	0	0	10	0		5	0	20	Cristal
Novo Planalto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
Piranhas	0	2	0	0	194	5	0	10	10	0		0	0	27	Cristal
Santa Fé de Goiás	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
São Miguel do Araguaia	3	1	0	0	784	25	0	0	10	0		5	10	59	Esmeralda
Uirapuru	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
TOTAL DA REGIÃO	21,00	0	0	0	3194	110	0	0	0	0		30	0	280	

FONTE: Agetur
Última atualização – 13/04/2007

ANEXO 5 – Questionário aos gestores de turismo da Agetur

1. Antes da institucionalização do Ministério do Turismo e da elaboração do PNT, a gestão do turismo no Brasil seguia, essencialmente, as orientações da Embratur e se espelhava no Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT). Que mudanças estas ações promoveram para os municípios turísticos de Goiás, nestes primeiros anos, e quais as expectativas para os próximos, com a estratégia de se trabalhar o turismo sob a ótica da regionalização?
2. Atualmente, até que ponto a prática do turismo em Goiás segue o que é proposto pelos documentos do Programa de Regionalização do Turismo (PRT)? Quais semelhanças e diferenças podem ser apontadas?
3. Que medidas a Agetur estabeleceu como prioritárias para a promoção de um turismo responsável, que respeite os limites ambientais e as comunidades locais?
4. Quais as facilidades e dificuldades de se aplicar estas metas?
5. Que aumento de recursos, em termos percentuais, ocorreram desde a implantação do Programa?
6. Especificamente, houve aumento nos percentuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do Governo estadual?
7. Que regiões foram mais beneficiadas com este aumento?
8. Que diferenças podem ser identificadas entre as regiões que possuem o Fórum Regional de Turismo e as que não possuem?
9. Quem são os agentes responsáveis pela gestão do turismo nas regiões turísticas de Goiás que não possuem Fóruns e Conselhos de Turismo próprios?
10. Como se dá a inter-relação entre os órgãos públicos, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada nestas regiões?

ANEXO 6 – Questionário aos gestores de turismo dos Fóruns Regionais de Turismo: representantes de órgãos públicos, iniciativa privada e sociedade civil

- 1) Quais as principais atividades econômicas dos municípios que compõem esta região turística de Goiás?
- 2) Quais os impactos do turismo (positivos e negativos) para os municípios turísticos desta região?
- 3) Ao dividir o território do Estado em regiões turísticas, a Agetur buscou seguir, principalmente, critérios de afinidade de atrativos e/ou potencialidades entre os municípios. Que atrativos e/ou potencialidades em comum os municípios turísticos desta região possuem?
- 4) Que grau de relacionamento os membros que compõem o Conselho de Turismo desta região possuem com conselhos de outras regiões turísticas de Goiás?
- 5) Atualmente, até que ponto a prática do turismo nesta região segue o que é proposto pelos documentos do Programa de Regionalização do Turismo (PRT)? Quais semelhanças e diferenças podem ser apontadas?
- 6) Cite as principais medidas tomadas pelo Fórum Regional de Turismo desta região no sentido de promover um turismo responsável, que respeite os limites ambientais e as comunidades locais.
- 7) Houve aumento de recursos, em termos percentuais, desde a implantação do Programa? Qual a dimensão deste aumento?
- 8) Que cidades desta região foram mais beneficiadas com este aumento?
- 9) Qual sua opinião quanto às vantagens da regionalização listadas abaixo? (Marcar com X)

VANTAGENS	Concorda plenamente	Concorda parcialmente	Tanto faz/ não sabe	Discorda
Aumenta o tempo de permanência nos municípios turísticos da região				
Facilita interiorizar diretrizes				
Aumenta o diálogo entre os municípios				
Estimula a participação social				
Permite maior controle ambiental				
Facilita o planejamento do turismo				
Facilita a regulação do turismo				

10) Qual sua opinião quanto às desvantagens da regionalização listadas abaixo?
(Marcar com X)

DESVANTAGENS	Concorda	Não sabe	Discorda
Pouca autonomia política			
Muita influência de interesses			
Dificuldade de integração das agendas			
Baixa qualidade dos conselheiros			
Más condições de funcionamento			