

Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina

Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008

Desenvolvimento Econômico e Instituições: a evolução político-institucional do turismo no Brasil e as estratégias de desenvolvimento do setor.¹

Dores Cristina Grechi.²

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Resumo

O objetivo deste artigo é relacionar desenvolvimento econômico e instituições a partir de uma abordagem histórica das instituições de turismo no Brasil e as respectivas estratégias de desenvolvimento do setor. Sua configuração compreenderá uma abordagem conceitual sobre as teorias de desenvolvimento econômico através dos textos de Furtado (1993) e Bresser Pereira (2006), o papel das estratégias nacionais no processo de desenvolvimento econômico e a evolução das instituições na consolidação do setor turístico no Brasil ao longo da história brasileira, a partir de três períodos: de 1938 até os anos 80, a década de 90 e o período subsequente até a criação do Ministério do Turismo, finalizando com algumas considerações PNRT enquanto estratégia adotada pelos Planos Nacionais de Turismo 2003/2007 e 2007/2010.

Palavras-chave

Desenvolvimento econômico; instituições; turismo; história.

Desenvolvimento Econômico: uma abordagem conceitual

A explicação a respeito de desenvolvimento pode ocorrer sob o ponto de vista abstrato, isto é, a partir de modelos ou esquemas, ou sob o ponto de vista do contexto histórico a partir das diversas realidades que se quer demonstrar ou analisar. A explicação da realidade do ponto de vista puramente abstrato, sem confrontar os esquemas e modelos com os elementos históricos, muitas vezes, impede que as teorias atinjam o poder de explicação necessário para validar uma teoria econômica. No campo da teoria do desenvolvimento o fator tempo e os diferentes níveis estruturais de desenvolvimento das diversas economias são aspectos fundamentais a serem incorporados na análise da validade de uma ou outra teoria e da capacidade de abstração da mesma.

¹ Trabalho apresentado ao GT “Abordagem Histórico-Crítica do Turismo”, do V Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL – Caxias do Sul, 27 a 28 de junho de 2008.

² Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento da UFRGS; professora e pesquisadora concursada da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS e membro do Fórum Estadual de Turismo de MS e do Conselho Municipal de Turismo de Dourados.

Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina

Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008

O desenvolvimento econômico é um fenômeno com uma nítida dimensão histórica. Cada economia que se desenvolve enfrenta uma série de problemas que lhe são específicos, se bem que muitos deles sejam comuns a outras economias contemporâneas. O complexo de recursos naturais, as correntes migratórias, a ordem institucional, o grau relativo de desenvolvimento das economias contemporâneas singulariza cada fenômeno histórico de desenvolvimento. (FURTADO, 1983, p.17).

O foco central do interesse das teorias de desenvolvimento econômico é o aumento da produtividade do trabalho e a repercussão de sua distribuição e utilização como produto social. Desta forma, o interesse ocorre em nível macroeconômico, a partir do estudo do desenvolvimento ocorrido com a elevação da renda real per capita.

O economista preocupado em entender e explicar os processos econômicos a partir da perspectiva do sistema de produção acaba estreitando relações com o plano do concreto, incorporando, inclusive, a variável tecnologia, pois esta repercute diretamente no processo de desenvolvimento. Neste caso uma teoria macroeconômica de produção deve incorporar aspectos históricos do processo de produção.

O estudo do desenvolvimento econômico para Bresser Pereira (2006) relaciona-se intimamente com o processo histórico, e seu entendimento demanda compreender os diferentes contextos históricos, seus governos e instituições. A produção e a distribuição da riqueza produzida por uma sociedade, e o conjunto de instituições que promovem os diferentes contextos históricos para que isto ocorra é tão ou mais relevante que a análise fria do mercado. Ainda: “O desenvolvimento econômico é o resultado de uma estratégia nacional, que, em cada momento histórico, procura combinar escassos recursos disponíveis e instituições, motivando e orientando os agentes econômicos a investir e inovar” (Bresser Pereira, 2006, p.208,). A velocidade que acontece o desenvolvimento depende da estratégia nacional e da qualidade desta estratégia, incorporando a coesão nacional, suas instituições e políticas.

O fato é que a exigência dos órgãos reguladores internacionais a respeito da estrutura das instituições dos países em desenvolvimento parece não levar em consideração o momento anacrônico em que vivem estes países com relação à governança e solidez de suas instituições e a Ordem Mundial Liberal. Será que os países em desenvolvimento estão preparados econômica, técnica, ambiental e socialmente para enfrentar a concorrência do mercado globalizado no mesmo patamar dos países que já passaram por este mesmo processo há mais ou menos cem anos atrás? Esta é uma pergunta

Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina

Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008

daquelas que não se tem resposta pronta, ou melhor, não se tem uma única resposta, mas várias e sob vários ângulos. É no intuito de refletir sobre a questão posta que se buscou reunir informações sobre a evolução histórica das instituições de Turismo no Brasil. Esta retrospectiva poderá auxiliar na análise da atual estratégia nacional de desenvolvimento do turismo, consubstanciada na Política Nacional de Turismo e em seus reflexos nas diferentes regiões Brasileiras por meio do Programa Nacional de Regionalização do Turismo – PNRT.

A Evolução Histórica das Instituições de Turismo no Brasil

A evolução do turismo no Brasil foi acompanhada por uma série de decretos que moldaram o caráter legal dos procedimentos mercadológicos da atividade. Atravessou diversos períodos que poderiam ser organizados a partir de 1938, quando da criação do primeiro decreto-lei referente ao setor, cujo propósito era estabelecer regras que balizassem a venda de passagens aéreas, marítimas e rodoviárias. Em 1940 tem-se novamente outro decreto referente às agências de viagem e seus procedimentos comerciais. A função de planejar o turismo brasileiro tornou-se meta nacional com a criação da Comissão Brasileira de Turismo (CONBRATUR), a partir de 1958³. De 1956 até 1961 houve impulso na industrialização brasileira em virtude de melhoria tecnológica, investimento do governo em setores estratégicos e complementares, acrescidos de um volume relevante de capital estrangeiro sob forma de capital produtivo. Na seqüência registra-se um período de recessão resultante de uma queda na taxa de crescimento e acumulação que já refletia a preponderância de empresas internacionais e oligopólios até 1967, mas passando pela política de investimentos do regime militar, registra-se a criação da EMBRATUR⁴ em 1966 e do CNTUR – Conselho Nacional de Turismo, a primeira de caráter executivo e o segundo normativo. Certamente um marco importante para o turismo Nacional. Do período que vai de 1968 a 1973 tem-se o chamado “milagre brasileiro”, caracterizado por crescimento econômico e aumento das desigualdades sociais.

³ A cronologia dos decretos e seus objetivos foram extraídos do documento oficial do ministério do turismo “Turismo: Anotações Jurídicas” de autoria de Adriano Candido Stringhini *in* Estudos da Competitividade do Turismo Brasileiro, 2006.

⁴ Empresa Brasileira de Turismo, atualmente Instituto Brasileiro de Turismo.

Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina

Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008

A criação da EMBRATUR surge num momento da política econômica em que o país assume perspectivas de crescimento baseadas em aumento no montante de investimentos governamentais em detrimento ao estímulo exógeno à industrialização anteriormente vinculado ao mercado externo (substituição de importações). Esta transição para um novo modelo segue caminhos diferentes, porém não excludentes e considera tanto as variáveis internas como as externas.

Da Criação da EMBRATUR até o Ministério do Turismo: Os caminhos da Política Nacional de Turismo.

Para o desenvolvimento econômico e social o Brasil precisava, já em 1967, e até mesmo muito antes, ultrapassar barreiras que dificultavam o crescimento que lhe era de direito, tais como: infra-estrutura básica, transporte, comunicação, melhor distribuição de renda, diminuição das desigualdades regionais, sociais e setoriais. A continuidade da industrialização do país e de sua manutenção na corrida por mercados internacionais demandava melhorar cada vez mais as condições do mercado consumidor interno, o que poderia ser conquistado com políticas de bem estar social e melhoria relativa na qualidade de vida dos brasileiros.

Além da preocupação com as estratégias de desenvolvimento do turismo nacional havia necessidade de promover fundos⁵ que garantissem investimentos para o setor, cuja carência de equipamentos era evidente em qualquer região do país. Até então o governo brasileiro assumiu um papel centralizador, cuja função compreendia além da elaboração e execução de políticas, investimentos na construção de equipamentos tais como hotéis em estâncias de lazer, cuja responsabilidade deveria ser da iniciativa privada.

Na década de 1970 o país recebe novos investimentos estrangeiros na área de hospedagem, inaugurando a fase das redes hoteleiras internacionais. Ainda neste mesmo período surge a Lei que identifica os prestadores de serviços turísticos, complementada por diversos decretos que regulamentavam hotéis, bares e restaurantes, agências de viagem e acampamentos. Vale ressaltar que apesar do avanço com os recursos provenientes dos fundos e de seus respectivos agentes financiadores, os investimentos não foram respaldados por diretrizes turísticas nacionais, provocando uma discrepância

⁵ FUNGETUR e FISET, Fundo Geral do Turismo (1971) e Fundo de Investimento Setorial de Turismo (1974) respectivamente. Stringhini, p. 06, 2006.

Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina

Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008

entre o padrão estabelecido para a oferta, principalmente com relação aos meios de hospedagem, e o padrão socioeconômico da demanda nacional. Ou seja, o foco de atenção das políticas nacionais acabou sendo os turistas estrangeiros em primeira instância. Contudo o país ainda não tinha condições estruturais para captar ou mesmo receber o fluxo internacional, enquanto isso a demanda interna (doméstica) ficava em segundo plano, pois a oferta turística disponível estava além da capacidade econômica de grande parcela desta demanda nacional, que não podia usufruir de passagens aéreas caras e hospedar-se nos luxuosos hotéis construídos com os financiamentos dos fundos de financiamento.

Na década de 1980, o Brasil enfrentou o que os autores da economia chamam de “década perdida” em função de baixos investimentos, dívida interna e externa altas, baixo crescimento econômico, inflação e aumento do déficit público.

No início dos anos 1990 a abertura econômica intensificou-se sem, contudo, permitir uma adaptação da indústria nacional ao nível de concorrência internacional. A consequência foi uma avalanche de falências e aumento no nível de desemprego. O setor industrial necessitava de profundas reestruturações que tentassem mitigar o atraso resultante de uma década de baixos investimentos e pouco crescimento econômico.

O Plano Real (1994) parece ter sido um passo a frente para o desenvolvimento do país. Entretanto a estagnação referente ao crescimento da economia sugere que há necessidade de reformas profundas em âmbito fiscal, tributário, trabalhista, político entre outras que permitam investimento em bens de produção ao ponto de satisfazer o potencial de consumo do mercado brasileiro, somados a possibilidade de crédito de longo prazo, à poupança interna e externa. Com relação ao setor externo, tem-se um quadro negativo também, uma vez que a valorização da moeda inibiu as exportações e ampliou o espectro de importações.

O reflexo na balança de transações correntes é dramático. Com crescentes déficits comerciais, sobretudo na conta de turismo e no serviço da dívida externa, o passivo aumentou substancialmente. O resultado em transações correntes evoluiu de um déficit de US\$ 592 milhões em 1993 para US\$ 1,7 bilhão em 1994, US\$ 17,9 bilhões em 1995, US\$ 24,3 bilhões em 1996 e US\$ 33,4 bilhões em 1997. (MARQUES E REGO, p. 236, 2004)

Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina

Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008

O cenário acima começa a modificar-se com a desvalorização da moeda Real em 1999 em virtude de crises internacionais e da adoção do sistema de câmbio flutuante que se consolida nos anos posteriores e permite um ajuste na balança de pagamentos.

Com relação ao turismo pode-se dizer que a característica mais marcante nesta década refere-se ao fortalecimento do Sistema Turístico Nacional que iniciou na década de 1980 e robusteceu-se com a inserção da academia e da iniciativa privada promovendo a “cultura” da participação destes atores na elaboração e execução de políticas, planos e programas.

Durante o Governo de Itamar Franco houve o lançamento do PNMT – Plano Nacional de Municipalização do Turismo (1994), cujo objetivo maior era descentralizar a gestão do Turismo dos órgãos federais transferindo-a para os municípios, na medida em que estes deveriam se preparar para integrar o Plano Nacional de forma institucionalizada, a partir da criação dos Conselhos Municipais de Turismo. O PNMT foi relevante para o turismo brasileiro no tocante à divulgação e sensibilização para a causa em quase todos os recantos do país. Segundo Cobos, Paixão e Silveira: “O instrumento para operacionalizar a implantação destas idéias, denominado PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo, iniciado na gestão de Itamar Franco, sobreviveu até o final da gestão de FHC, em 2002” (p.128, 2006).

Entretanto, como já ocorreu em outras passagens verificadas na história brasileira a metodologia do Plano, recomendada pela Organização Mundial do Turismo – OMT pecou na hora de adaptar-se às nossas características de país continental e acentuadamente assimétrico, o que se transformou em entrave para o pleno alcance das metas estabelecidas no plano, uma vez que os recursos turísticos nacionais ainda não haviam sido inventariados e apropriadamente diagnosticados para serem transformados em produto e postos a venda no mercado nacional e internacional. Destacam-se, nesta época, outros programas do governo federal que objetivavam sanar problemas infra-estruturais, dentre eles temos os PRODETURs (Programa de Desenvolvimento do Turismo) e o PROECOTUR (para a região amazônica). Estes programas previam recursos externos para viabilizar a construção de aeroportos, estradas, saneamento básico e outras obras que possibilitassem o desenvolvimento sustentável do turismo. O PRODETUR – NE foi o primeiro a ser implementado e já se encontra na segunda fase.

Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina

Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008

Mesmo assim, os Estados têm dificuldades (falta mão de obra especializada, as políticas estaduais de turismo não existem ou não são bem definidas, os municípios são desarticulados) para se enquadrarem na regras impostas pelas fontes de financiamento internacionais. A estabilização iniciada com o lançamento do plano Real e a inserção da economia brasileira no processo de globalização impactaram fortemente o método de gestão das empresas nacionais. No bojo destas mudanças surgem referências aos termos “customização”, eficiência e marketing no discurso contemporâneo de gestão de empresas turísticas. A sobrevivência no mundo empresarial brasileiro pós Plano Real focou a atenção dos empresários para o que ocorria em matéria de turismo no resto do mundo causando uma total inversão dos paradigmas gerenciais, antes vinculados, mormente, à gestão financeira. Para Lanzana “A nova lógica da sobrevivência está associada ao próprio negócio e pode ser sintetizado numa palavra: eficiência” (2000, p. 141).

O processo de adaptação desencadeado pelo Real e potencializado pela globalização introduziu ainda a variável “tecnologia”. A evolução dos meios de comunicação e a popularização da internet conduziram as empresas turísticas e também o governo brasileiro em direção ao século XXI e aos próximos desafios.

O século XXI surgiu ilustrando o desenvolvimento com a figura das instâncias de governança de participação tripartite (governo, iniciativa privada e sociedade civil organizada). A concorrência internacional e a escassez de recursos forçavam arranjos mais sofisticados entre governo e sociedade e até mesmo entre empresas concorrentes ou entre setores econômicos estratégicos. A necessidade de profissionalizar-se cada vez mais forçou os estados a introduzirem ferramentas de controle das contas públicas e de responsabilidade fiscal. Em 2003o governo Federal cria o Ministério do Turismo com o propósito de potencializar a exploração da atividade e diminuir a defasagem do país com relação aos números do setor no cenário internacional.

Conforme constatado em informativos disponibilizados pelo *site* do Ministério do Turismo, o Brasil não se encontra nem entre os dez principais destinos mundiais, a despeito do discurso ufanista de que o Brasil é rico em belezas naturais e culturais a caminhada até a posição de país apto a concorrer internacionalmente ainda é longa.

Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina

Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008

Atualmente o “destino Brasil” amarga a modesta marca de 5,4 milhões de visitantes, classificado em 24º lugar no *ranking* internacional, em entradas de turistas.

A criação do Ministério do Turismo estabeleceu um divisor de águas no panorama turístico nacional. A institucionalização da atividade por meio de um ministério próprio e de outras instâncias de governança promoveu ações importantes em nível de superestrutura e infra-estrutura turística. A estrutura do Ministério foi composta por uma Secretaria de Políticas de Turismo (na qual reside o Programa Nacional de Regionalização do Turismo); uma Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo; o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) e o Conselho Nacional de Turismo. O governo federal estabeleceu metas arrojadas, consolidadas pelo Plano Nacional de Turismo 2003/2007.

Com o propósito de atingi-las estruturaram-se sete Macros Programas denominados: Gestão e Relações Institucionais; Fomento; Infra Estrutura; Estruturação e Diversificação da Oferta Turística; Qualidade do Produto Turístico; Promoção e Apoio à Comercialização e Informações Turísticas.

Com relação ao emprego registram-se 2,01 milhões de vagas, segundo dados de 2006 do Ministério do Turismo. Diz-se que para cada emprego formal, outros dois são gerados. Baseado nesta previsão o governo projetou para 2007 a criação de 1,2 milhões de empregos e ocupações. É inegável que muito ainda precisa ser feito, principalmente quando se convive com gargalos em assuntos estratégicos (apagão aéreo, violência no trânsito, assassinatos de turistas estrangeiros) que impedem o desenvolvimento da atividade em sua potência total.

A estratégia da política regional para o turismo no Brasil pautou-se fundamentalmente na idéia de que a descentralização da gestão da atividade turística por meio da regionalização era essencial para a eficiência da política nacional de turismo proposta pelo atual governo. Sendo assim, foi apresentado ainda em 2003 o Programa Nacional de Regionalização do Turismo – PNRT. Este programa consubstanciou-se em dois documentos que servem de norte para sua execução: Roteiros do Brasil – Diretrizes Políticas e Roteiros do Brasil – Diretrizes Operacionais.

Segundo o documento “Roteiros do Brasil – Diretrizes Políticas”:

Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina

Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008

A regionalização do Turismo é um modelo de gestão de Políticas Públicas descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões. (Brasília, 2004, p. 11).

O princípio básico desta tentativa de regionalizar o turismo nacional consiste em elevar a qualidade e a competitividade do turismo nas regiões do Brasil, impulsionando a produção turística e posicionando melhor o país no *ranking* de destinos turísticos mundiais mais procurados pela demanda internacional. Contudo, já se passaram quatro anos e o país ainda enfrenta graves problemas logísticos e sociais que repercutem em todas as regiões brasileiras, em maior ou menor grau, e que impedem o alcance das metas estabelecidas. Segundo a revista *Veja* de 09 de maio de 2007, o artigo sob o título “Turismo no Brasil ainda é coisa de amador” apresenta os resultados de um estudo encomendado pelo Ministério do Turismo à Unicamp. O trabalho considerou a taxa de crescimento anual do setor e sua participação no PIB de diversos países, classificando-os em quatro graus de competitividade, sendo que o Brasil ficou no pior grupo. Ou seja, mesmo o gasto de turistas estrangeiros no Brasil tendo aumentado 116% desde 2002, o país ainda encontra-se no grupo dos países em que o turismo cresce abaixo da média mundial.

De acordo com a série histórica dos registros cambiais da conta turismo, o Brasil apresentou déficit de receita de 1995 a 1998, a partir de 1999 o saldo começa a ser superavitário e mantém-se desta forma até 2004. O déficit na conta turismo cresceu com regularidade no início da década de 90. Evoluiu de US\$ 1.294 bilhões, em 1995, para cerca de US\$ 2,8 bilhões em 1997. Entretanto, a partir de 1999 houve o início de um processo de recuperação em favor do Brasil. Com a valorização do dólar, os gastos dos turistas brasileiros foram sendo reduzidos, gerando, naquele mesmo ano, o superávit de US\$ 909 milhões. Nos últimos anos (2005, 2006 e 2007) a conta da balança brasileira de turismo tornou a ficar deficitária. Apesar do aumento no número de entradas de estrangeiros no país, a valorização do Real frente ao Dólar favoreceu a saída de brasileiros do país. Ou seja, mesmo com todo investimento resultante dos programas de desenvolvimento turístico e o apoio da Política Nacional de Turismo, a conta “turismo” é penalizada em virtude dessa relação cambial Dólar/Real. Neste sentido, analisar estratégias tais como o PNRT passa a ser importante para avaliar a efetividade das mesmas e as perspectivas para o setor.

Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina

Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008

Talvez o maior desafio do Programa de Regionalização em detrimento à Municipalização proposta durante o governo de FHC seja que:

Enquanto esta última restringia o processo político a um núcleo organizado em termos político-administrativos (i.e. o município); o êxito da política atual ainda depende da criação e do bom andamento de arranjos produtivos locais e regionais que gerem capacidade gerencial numa nova esfera que não dispõe de representantes tradicionais. (COBOS, PAIXÃO E SILVEIRA, 2006, p. 131).

A relação entre os objetivos regionais e a eficiência nacional, conforme discute Richardson (1975), no texto “A estratégia da política regional”, apresenta-se comprometida, muito provavelmente em virtude de que a proposta Nacional não levou, mais uma vez, em consideração os limites de cada uma das regiões estabelecidas, que nada mais são do que o reflexo da própria conjuntura nacional.

A ausência de políticas estaduais de turismo com diretrizes claras possibilita a concorrência inter-regional por recursos federais escassos, causando conflitos entre as regiões turísticas do Estado. Em razão disso, há comprometimento do crescimento da atividade a médio e longo prazo, refletindo desfavoravelmente ao desenvolvimento sócio-econômico do Estado.

O contexto da política brasileira também favorece situações de evasão de divisas de uma região em detrimento a outras, pois “Quando se tornam disponíveis fundos federais, eles podem ser dissipados na concorrência inter-regional em que o sucesso pode refletir o grau de relações públicas e capacidade de promoção e não a eficiência na alocação de recursos”. (Richardson, 1975, p.371).

É sabido que um plano de desenvolvimento regional para o turismo deve levar em conta, também, o interesse nacional, seja do ponto de vista dos objetivos econômicos, ou sob a forma de restrições. Muitas vezes ao se elaborar uma política regional devem-se considerar objetivos múltiplos, inclusive que fogem da esfera estritamente econômica e são mais difíceis de mensurar, invalidando o uso exclusivo da análise econômica e lançando mão de procedimentos interdisciplinares.

Outro aspecto a ser observado refere-se às diferenças nos diagnósticos das dificuldades das diversas regiões e as suas respectivas soluções.

Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina

Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008

No contexto atual de análise da política regional para o turismo é premente a necessidade de formulação de planos e demais instrumentos políticos ou no mínimo uma revisão dos que aí estão para atingir mais eficientemente, pelo menos em nível regional, os objetivos escolhidos pelo Ministério do Turismo de desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais; e, estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional. Mario Beni em seu livro “Política e Planejamento Turístico no Brasil”, (2006, p. 32) deixa claro o problema central a respeito do Programa de Regionalização: “O que temos visto com muita frequência são cenários de roteirização regionalizada em vez de regionalização sustentável do turismo, este sim, o alvo e a meta do governo federal” e ainda: “A ponta absolutamente não entendeu os postulados e a abrangência do Programa de Regionalização do Turismo. Não há planos, não existem projetos”.

Inserida nos estudos a respeito das estratégias regionais, encontra-se a discussão, em nível sub-regional, do conceito de pólo de crescimento, ou seja, “certos pontos no interior de uma região possuem maior potencial dinâmico que outros” (RICHARDSON, 1975, p. 398). Neste sentido, a análise do turismo nas regiões estabelecidas pelos Fóruns Estaduais de Turismo carece de informações sistematizadas sobre as cidades pólo de crescimento, cuja influência econômica e social polariza mercadorias, serviços, tráfego, e promove alto poder de atração e disseminação do desenvolvimento. E será necessário “descrever a área dentro desse limite como uma área de crescimento e o ponto focal como pólo de crescimento” (RICHARDSON, 1975, p. 398). O propósito desta escolha e de sua respectiva descrição auxiliaria na tomada de decisões com relação às políticas estratégicas, bem como a alocação de recursos públicos, e a escolha destes pólos dar-se-ia a partir da análise dos efeitos desta cidade sobre as áreas vizinhas e sobre o seu maior potencial futuro.

Um dos grandes entraves atualmente refere-se à falta de critérios para tomada de decisões e para o estabelecimento de metas e diretrizes nos estados no que concerne ao desenvolvimento profissional do turismo. Ao pautar as decisões na estratégia de pólo de crescimento como abordagem de planejamento regional estaria resgatando outros estudos e diagnósticos já realizados para o desenvolvimento dos estados. É evidente que

Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina

Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008

alguns locais apresentam, por sua localização e características físicas e geográficas, potencial elevado para se transformarem em pólos de crescimento, incorporando, inclusive, o setor turístico. O que se propõe é um alinhamento estratégico de todos os planos, programas e projetos já estabelecidos para os Estados, que possam impactar diretamente o setor turístico e toda sua cadeia produtiva, com objetivo de sistematizar o processo de gestão destas informações, monitorar os resultados e retroalimentar os próprios programas e planos estabelecidos.

Considerações Finais: Desenvolvimento econômico, instituições e estratégias para o turismo sob a égide da Política Nacional e do PNRT

As conclusões resultantes deste artigo sustentam-se no fato de que um país que deseja obter desenvolvimento econômico necessita de uma estratégia capaz de posicioná-lo competitivamente no mercado global. Estudando a história dos países desenvolvidos, percebe-se que muitas vezes instituições fortes, transparentes e representativas se configuram em uma estratégia excelente, capaz de alavancar processos inovadores, causando rupturas de paradigmas e levando o país a uma situação de desenvolvimento, na qual há melhora de produtividade, aumento na renda e melhoria na sua distribuição. Muitos autores que discutem sobre desenvolvimento econômico sustentam a tese de que aspectos mais amplos precisam ser verificados na análise sobre o desempenho econômico de um país. A análise puramente quantitativa não é capaz de demonstrar isoladamente o processo pelo qual passou um país desenvolvido. Aspectos culturais, históricos e políticos devem complementar aspectos econômicos no estudo de casos de países com economia mais sólida e servem de exemplo para construção de novos arranjos institucionais em países em desenvolvimento, além disso, a valorização do aspecto histórico auxilia na tomada de decisão no que se refere às políticas e planos de desenvolvimento, muitas vezes oferecendo agilidade ao processo e impedindo a repetição de erros.

O Plano Nacional de Turismo 2007/2010 vem reforçar o entendimento sobre a importância de se formar uma rede institucional forte para pensar, discutir e acompanhar a execução da política nacional de turismo, tanto é que o próprio PNRT tem como principal estratégia organizar os municípios por regiões turísticas nos Estados e estimulá-los na consolidação de instâncias locais e regionais que sirvam de ambiente

Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina

Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008

institucional para fomentar o desenvolvimento do turismo. Infelizmente, não se podem pular etapas num processo de construção social. Há regiões que já possuem a cultura da participação, do associativismo, do estabelecimento de regras e do seu cumprimento, outras ainda não. Por isso que a história de cada região repercute na capacidade institucional das mesmas e conseqüentemente, no grau de desenvolvimento turístico medido por meio da quantidade e qualidade das parcerias existentes, do resultado das ações, do montante de investimentos públicos e privados para a região, do equilíbrio entre oferta e demanda, da satisfação dos consumidores e da inserção do produto regional no mercado nacional e internacional. Muitas questões mereceriam investigação nesta seara, dentre elas: Como o desenvolvimento institucional pode interferir no desempenho econômico e social das comunidades e regiões? Esta relação entre ambos é clarividente?

Transformar a mobilização social em ação é ainda um grande desafio, em virtude da rigidez institucional presente em nosso país, reflexo da concentração histórica de renda e poder ou até mesmo em função de aspectos culturais e históricos do povo brasileiro. Desta forma, as estratégias utilizadas para potencializar ou mesmo provocar desenvolvimento em determinada região demandam uma interlocução em setores diversos: econômicos, sociais, culturais, políticos e institucionais e ferramentas institucionais que estimulem o trabalho comum e participativo. As instituições e seu respectivo nível de amadurecimento sempre se mostraram relevantes e coincidentes com o nível de desenvolvimento econômico dos países desenvolvidos. Tanto é que a economia defende a idéia de que as instituições, ou seja, as regras do jogo fizeram e fazem a diferença nestes países desenvolvidos.

Dentro desta perspectiva de capacitar para o fortalecimento e readequação institucional para a sustentabilidade, o ser humano se apresenta como protagonista e nada mais nos resta senão buscar esta transformação a partir de investimentos maciços na reestruturação da forma de pensar da sociedade e do indivíduo que a compõe. Parece claro que as estratégias para o desenvolvimento do turismo caminhem no sentido de fortalecer a manutenção destas instituições (conselhos, fóruns e comitês) de planejamento e organização do turismo nacional por meio de mais capital humano e

Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina

Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008

social, que serão determinantes para o desenvolvimento local e regional do turismo e de outras atividades econômicas.

Referências Bibliográficas

BENI, Mário Carlos. **Política e Planejamento de Turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas – 2003/2007**. Brasília: MT, 2003.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – roteiros do Brasil**. Brasília: MT, 2004.

BRASIL. **Oficina de Planejamento do PNMT/1998**. Programa Nacional de Municipalização do turismo. Brasília: [s.n.], 1998.

COBOS, Valdir José. PAIXÃO, Dário Luiz Dias. SILVEIRA, Carlos Eduardo. **Políticas Públicas de Turismo e a Política no Brasil: singularidades e (des)continuidade**. CIÊNCIA & OPINIÃO. Curitiba, v. 3, n. 1, jan./jun. 2006

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo. Ed. Abril, 1983.

LANZANA, Antônio Evaristo Teixeira. **Impactos do Plano Real sobre as Agências de Turismo**. In LAGE, Beatriz H. G. MILONE, Paulo César. *Turismo: Teoria e Prática*. São Paulo: Atlas, 2000.

MARQUES, Rosa Maria. REGO, José Márcio (org.). **Economia Brasileira**. – 2.ed. – São Paulo: Saraiva, 2004.

MEDEIROS, Vinícius. **Banco Central apresenta dados sobre o turismo brasileiro**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em: fev./2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Introdução ao Turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estratégia Nacional e Desenvolvimento**. Revista de Economia Política, vol. 26, nº2 (102), PP.203 – 230 abril/junho/2006.

Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina

Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008

RICHARDSON, Harry. **Economia Regional: Teoria da Localização, Estrutura Urbana e Crescimento Regional**. 2ª ED. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

STRINGHINI, Adriano Candido. **Turismo: Anotações Jurídicas**. *in* Estudos da Competitividade do Turismo Brasileiro, 2006.

UNICAMP. **Estudo de competitividade do turismo brasileiro**. *In*: Revista Veja. Ano 40. no. 18. Rio de Janeiro: Ed. Abril, 2007, p.35.