

POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO E SUSTENTABILIDADE: A INTER- RELAÇÃO NA ESFERA NACIONAL, ESTADUAL E LOCAL¹

PUBLIC TOURISM POLICIES AND SUSTAINABILITY: INTERRELATIONS AT NATIONAL, STATE AND
LOCAL LEVELS

POLÍTICAS PÚBLICAS DEL TURISMO Y SOSTENIBILIDAD: LA INTERRELACIÓN EN LA ESFERA
NACIONAL, ESTATAL Y LOCAL

Isabel Jurema Grimm - UFPR

isabelgrimm@gmail.com

Doutoranda do PPG - Meio Ambiente e Desenvolvimento (UFPR), Mestra em Desenvolvimento Regional (FURB), Especialista em Administração de Núcleos Receptores (FACISA-USP), Especialista em Didática e Metodologia de Ensino (UNOPAR), Turismóloga (UNIOESTE).

Carlos Alberto Cioce Sampaio – UFPR

carlos.cioce@gmail.com

Pós Doutor pela Universidade Austral de Chile. Doutor em Engenharia de Produção (UFSC), Mestre em Administração (UFSC), Especialista em Informática (MACKENZIE, Brasil), Administrador (PUC-SP).

Michele Camila Greuel – FURB

michelegreuel@yahoo.com.br

Turismóloga, graduanda em Administração pela (FURB).

José Luis Cerveira – UFPR

j_cerveira@terra.com.br

Doutor em Ciências Sociais (UFSCar), Mestre em Sociologia Política (UFSC), graduado em Ciências Sociais (UEL).

RESUMO

Este artigo objetiva descrever as políticas públicas de turismo no Brasil, enfocando o Estado de Santa Catarina e, especificamente, analisando as políticas desenvolvidas no município de Pomerode (SC). Busca, com isso, observar possíveis inter-relações entre essas políticas, verificando ao mesmo tempo o seu processo de aplicação em consonância com a política nacional. Para atingir seus objetivos, os procedimentos metodológicos incluíram análises documentais de dados secundários nas secretarias de turismo estadual e municipal, bem como de documentos da esfera federal. Procura também pontuar os limites da gestão do turismo e da participação popular na formulação das políticas públicas. Como resultado, o estudo constatou que a política do Estado de Santa Catarina está alinhada à política nacional de turismo, mas que, no entanto, não está totalmente adequada aos interesses da comunidade, não se encontrando devidamente implantada. Por último, verificou-se que, para o município de Pomerode (SC), inexistiu uma regulação eficaz de políticas estruturadas para a área do turismo que seja capaz de dimensionar seus objetivos, abrangendo a sustentabilidade e a participação popular.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Turismo Sustentável. Participação Popular.

ABSTRACT

This article described the Brazilian public tourism policies, focusing on the state of Santa Catarina. In particular, it analyzes the policies developed in the city of Pomerode (SC). The aim is to observe possible

interrelations between these policies while checking whether they are applied in a way that is in line with national policy. To achieve its objectives the methodological procedures included analysis of secondary data contained in documents from the departments of state and local tourism, as well as documents at federal level. It also seeks to indicate some limitations of tourism management and popular participation in the process of creating public policies. By way of results, the study found that the policy of the State of Santa Catarina is aligned with the national tourism policy. However, is not fully adapted to the interests of the community in that it is not properly implemented. Finally was found that for the town of Pomerode (SC), there is no effective regulation of structured policies for the area of tourism that would be capable of outlining its goals, including sustainable popular participation.

KEYWORDS: Public Policy. Sustainable Tourism. Popular Participation.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo describir las políticas públicas de turismo en Brasil, enfocando el Estado de Santa Catarina y, específicamente, analizando las políticas desarrolladas en el municipio de Pomerode (SC). Busca, con eso, observar posibles interrelaciones entre esas políticas, verificando al mismo tiempo su proceso de aplicación, en consonancia con la política nacional. Para alcanzar sus objetivos, los procedimientos metodológicos incluyeron análisis documentales de datos secundarios en las secretarías de turismo del estado y municipal, así como de documentos de la esfera federal. Intenta también señalar los límites de la gestión del turismo y de la participación popular en la formulación de las políticas públicas. Como resultado, el estudio constató que la política del Estado de Santa Catarina está alineada a la política nacional de turismo, aunque no esté totalmente adecuada a los intereses de la comunidad, ya que no se encuentra debidamente implantada. Por último, se verificó que para el municipio de Pomerode (SC) no existe una regulación eficaz de políticas estructuradas para el área del turismo que sea capaz de dimensionar sus objetivos, abarcando la sostenibilidad y la participación popular.

PALABRAS CLAVE: Políticas Públicas. Turismo Sostenible. Participación Popular.

INTRODUÇÃO

O turismo no Brasil e no mundo vem se consolidando como importante atividade socioeconômica, apresentando altas taxas de crescimento que contribuem para o desenvolvimento econômico e social das regiões. Segundo o Documento Referencial Turismo no Brasil 2011/2014, o turismo nacional poderá chegar em 2014 contabilizando a geração de 2 milhões de ocupações no setor, a entrada de R\$ 8,9 bilhões em divisas internacionais e mais de 73 milhões de desembarques domésticos.

Segundo a Organização Mundial do Turismo (OMT, 2012), 467 milhões de turistas viajaram no primeiro semestre de 2012 e, apesar das preocupações sobre a economia global, a demanda de turismo internacional continua a mostrar resiliência. O número de turistas internacionais em todo o mundo cresceu 5% entre janeiro e junho de 2012 em comparação com o mesmo período de 2011. De acordo com Bezerra (2003), apesar do crescimento do turismo nos últimos anos, é imperativo que se avance na implementação mais coordenada de políticas públicas, qualificando, ampliando e melhorando o turismo brasileiro, sobretudo quando se pretende promover um desenvolvimento sustentável, evitando ações isoladas e segmentadas.

Notadamente, políticas públicas constituem-se como instrumento indispensável ao desenvolvimento da atividade turística. Sachs (1997) afirma que a sustentabilidade ecológica, social, econômica, cultural, espacial e política é a garantia de que toda atividade exploradora do ambiente possa, concomitantemente, beneficiar comunidades que estão inseridas, colaborando para assegurar a preservação das culturas locais. Nesse sentido, atualmente, percebe-se a necessidade

de criação de políticas que normatizem e resguardem o uso e a exploração adequada dos recursos, com a participação social e a formação dos recursos humanos para o setor.

A problemática que se coloca é que a elaboração dessas políticas deve ocorrer de maneira que atenda às demandas localizadas quando estas se vinculam a problemas estruturantes que dificultam o desenvolvimento de destinos e potenciais turísticos. Ou seja, a formatação dessas políticas devem trazer no seu bojo as características regionais díspares que existem no Brasil, notadamente por sua grande extensão territorial e, por conseguinte, por sua grande sociodiversidade cultural, histórica e paisagística. Com tantas peculiaridades, é grande o desafio do poder público em desenvolver políticas abrangentes em todos os níveis. Não obstante a essa dificuldade, ainda se faz necessária atenção aos paradigmas da sustentabilidade econômica e ecológica como mister para o êxito pretendido. Diante de tal desafio, este artigo objetiva descrever políticas públicas de turismo no Brasil, dando enfoque ao Estado de Santa Catarina e analisando as do Município de Pomerode.

Do ponto de vista metodológico e entendendo a complexidade e a abrangência do tema, optou-se pelas seguintes técnicas: para a esfera federal, pesquisa e análise documental das políticas públicas voltadas para o setor por meio de publicações oficiais e sítios eletrônicos das entidades vinculadas ao Ministério do Turismo; para o âmbito estadual e municipal no caso da Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esportes (SOL) e da Secretaria de Turismo, Cultura e Esportes de Pomerode (SETUCE), além da pesquisa documental, o universo pesquisado também foi constituído de gestores e técnicos envolvidos com as referidas atividades. Também é cabido informar que este estudo estruturou-se como uma pesquisa descritiva e exploratória, o método é qualitativo e a unidade de análise organizacional. As variáveis da pesquisa no caso da esfera estadual e municipal foram definidas mediante descrição e análise da organização político administrativa de cada secretaria, observando funções, atividades e ações desenvolvidas por cada uma delas.

A estruturação da trajetória reflexiva sobre aspectos das políticas públicas e participação popular foi elaborada com base na literatura e inserção de reflexões sobre o estado da arte, condições e relações possíveis diante o arcabouço teórico do tema e os limites diante às condições que imperam na construção do conhecimento científico. O artigo é estruturado em tópicos, em que se delimita brevemente o referencial histórico, evidenciando as fronteiras entre diferentes vertentes da democracia que sinalizam o discurso contemporâneo, fazendo-se um viés com a participação social na criação, estruturação e implementação das algumas políticas públicas. No segundo tópico, relata-se a criação das políticas de turismo a nível nacional, seus planos e ações e interfaces com o desenvolvimento sustentável. Os tópicos três e quatro são dedicados à observação do processo de criação e elaboração das mesmas políticas nos âmbitos estadual e local.

POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO POPULAR

De acordo com Lopes e Amaral (2006), política pública é um conjunto de ações e decisões do governo voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade (...), ou seja, é a totalidade de ações, metas e planos que governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. No entanto, a partir de perspectiva multicêntrica, políticas públicas não ficam restritas à esfera de governo, mas às organizações que relevam ou se inspiram na perspectiva da sustentabilidade do desenvolvimento (PHILIPPI; SAMPAIO; FERNANDES, 2012). Elas se realizam num campo extremamente contraditório, em que se entrecruzam interesses conflitantes, no qual emerge maior necessidade de transparência na elaboração, por meio, por exemplo, da participação popular, que só pode ser exercida pelo processo democrático.

Historicamente, vem se confirmando que a democracia trata de tema polêmico de evidente contradição entre seu sentido abstrato ou mais normativo, expresso na ideia de "governo do povo", cujo conjunto confirma o fato de que, apesar da ideia de democracia ser controversa, essa situação não deve ser vista como passageira ou contingente, uma vez que isto decorre do seu valor nas disputas políticas contemporâneas. Para Miguel (2005):

(...) de um lado, a ideia de "governo do povo", que corresponde a seu significado etimológico; é a herança dos gregos, que nos deram a palavra e parte do imaginário associado à democracia. De outro, a democracia está ligada ao processo eleitoral como forma de escolha dos governantes. Contudo segundo o mesmo autor o fato nenhum dos regimes hoje

considerados democráticos, o povo realmente governa. As decisões políticas são tomadas por uma minoria, via de regra mais rica e mais instruída do que os cidadãos comuns, e com forte tendência à hereditariedade (p. 484).

Miguel (2005) trabalha com diferentes opções de análise do que se constituem como correntes e que hoje encontram maior ressonância no debate acadêmico e político, entre estas correntes destaca-se:

A democracia liberal que se constitui nas posições mais descritivas dos sistemas políticos ocidentais, tem seu ponto de partida a doutrina de Joseph Schumpeter, cujo primeiro esforço é a demolição dos mitos que cercam a política democrática e, em seguida, a redefinição da democracia como sendo simplesmente uma maneira de gerar uma minoria governante legítima, pautada num governo que devia ser formado mediante a luta competitiva pelos votos do povo. A democracia deliberativa, proveniente de Harbemas e figura como principal inspiração crítica às democracias realmente existentes, idealizando que as decisões políticas sejam fruto de ampla discussão na qual todos tenham condições iguais de participar, em busca do consenso, rompendo com a percepção da democracia como simples método para agregação de preferências individuais já dadas. A democracia participativa destaca a necessidade de ampliação dos espaços de decisão coletiva na vida cotidiana, o chamamento à participação nas questões públicas, no período eleitoral é considerado insuficiente para promover a qualificação das cidadãs e dos cidadãos. O multiculturalismo ou política da diferença, corrente de pensamento crítico difundido principalmente no ambiente acadêmico estadunidense, com o pressuposto dos direitos individuais como oposição às premissas do pensamento liberal e legitimação dos grupos na arena política, é a afirmação das características distintivas dos diversos grupos sociais entendidas como irredutíveis a uma identidade única e fontes legítimas de ação política. É a constatação que as sociedades contemporâneas são e serão cada vez mais marcadas pela convivência de grupos com estilos de vida e valores diferentes e, por vezes, conflitantes. (p. 05 - 17).

Dessa forma, evidenciam-se as fronteiras entre diferentes vertentes da democracia, apontando o discurso contemporâneo a despeito das questões da igualdade que se associa à democracia desde seus primórdios. Nesse sentido, destaca-se a democracia participativa diante da necessidade de ampliação dos espaços de decisão coletiva na vida cotidiana, considerando que o período eleitoral é insuficiente para promover a qualificação dos cidadãos. Vitullo (1999) destaca que os defensores da democracia participativa criticam seus instrumentos procedimentais e não se contentam com o simples fato do comparecimento às urnas a cada dois, três ou quatro anos como única e quase exclusiva atividade delegada ao cidadão comum em uma democracia. Em sua análise, uma democracia cujo determinante seja o interesse público, que vise combater interesses individuais, influências e corrupção. É necessário mais do que votar de quatro em quatro anos, elaborar protestos, mostrar alguma indignação; é preciso melhorar a qualidade da nossa democracia.

Garantida pelo princípio da participação popular, a democracia participativa prevê variadas formas de atuação do cidadão na construção e na condução de políticas públicas. Contudo a legitimidade e a garantia deste direito que conduza a democracia nunca foram plenamente alcançadas. Democracia participativa, em última análise, é a partilha do poder, dos saberes e das riquezas e, nesse sentido, o Estado sendo o poder social institucionalizado, ele se legitima enquanto exterioriza suas finalidades. Sendo ele, então, um produto da e para sociedade, sua finalidade deve ser sempre o desígnio social, encontrando respaldo e legitimidade nos serviços que presta à coletividade. Para garantia desta finalidade, é necessária a participação do cidadão na elaboração, na aplicação e no controle das diversas políticas públicas, propondo ações que visam melhorar a qualidade de vida da população (NIOCHE, 1994). Mas Dagnino (2004) chama atenção para o fato de que:

(...) em grande parte dos espaços abertos à participação de setores da sociedade civil na discussão e formulação das políticas públicas (...), estes se defrontam com situações onde o que se espera deles é muito mais do que assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas (p.102).

Cremonese (2009) destaca que a teoria participativa entende que democracia não se limita à seleção de líderes políticos, mas supõe, igualmente, participação dos cidadãos. Nesse sentido, Miguel (2005) complementa que participação de todos, argumentação racional, publicidade, ausência de coerção e igualdade são valores que devem nortear tomadas de decisão em regimes democráticos e que ausência de qualquer um deles compromete a legitimidade dos resultados. Por sua vez, Demo (1996) ressalta que para completo exercício da cidadania é preciso que a comunidade seja educada para ação da participação conhecendo seus direitos e seus deveres a partir da:

(...) noção de formação, não de adestramento, a noção de participação, de auto-provação, de auto-definição, a noção de sujeito social, não de objeto social, a noção de direitos e deveres, sobretudo os fundamentais tais como direitos humanos, a noção de democracia como forma de organização socioeconômica e política, a noção de liberdade igualdade, comunidade que leva a formação de ideologias, a noção de acesso à informação do saber como instrumento de crescimento, a noção do acesso a habilidade capazes de potencializar a criatividade do trabalho (p. 52-3).

Ademais, há que ser considerado que participação reforça a democracia, por meio da cultura do diálogo, dando ao indivíduo autonomia e percepção sobre problemas sociais vividos, tornando-lhes conscientes de seu papel como protagonistas para compor uma análise crítica sobre a realidade social local, que o conduz à luta pela concretização dos direitos cidadãos constitucionalmente estabelecidos.

Reconhecimento dos direitos de cidadania, tal como é definido por aqueles que são excluídos dela no Brasil, aponta para transformações radicais em nossa sociedade e em sua estrutura de relações de poder. Daí, a emergência de experiências participativas como orçamentos participativos e outras, no qual setores populares e suas organizações lutam por espaço para o controle democrático do Estado mediante a participação efetiva dos cidadãos no poder. Essas experiências expressam e contribuem para reforçar a existência de indivíduos e de uma cultura de direitos que inclui direito a ser coparticipante em governos locais, contribuindo para criação de espaços públicos nos quais interesses comuns e privados, especificidades e diferenças podem ser expostos, discutidos e negociados (DAGNINO, 2004).

Sobre os tradicionais meios de participação, Duriguetto (2007) esclarece que ainda não observou no Brasil a utilização em escala razoável de tais instrumentos, mas que medidas inovadoras surgiram e tornaram-se exemplos emblemáticos do compromisso de políticos com aproximação entre representantes e representados. Em 1989, o orçamento participativo de Porto Alegre tornou-se um símbolo do controle social sobre a aplicação das verbas destinadas aos investimentos. A medida espalhou-se pelo país e hoje governos - estaduais e municipais - implementam tais instrumentos, nos quais a sociedade passou a participar de reuniões que visam democratizar o gerenciamento de alguns serviços. Além dessa ferramenta, milhares de Conselhos Gestores de Políticas Públicas surgiram para discutir temas de interesse, dando aos governos diretrizes e ideias a respeito de serviços pontuais. Surgiram também as Comissões de Legislação Participativa, uma iniciativa inaugurada pela Câmara dos Deputados que consiste em viabilizar a participação da sociedade nos trabalhos legislativos. Para tanto, a comissão recebe ideias enviadas por organizações da sociedade sem a necessidade de coleta de assinaturas e as aprecia. Aprovadas nas reuniões internas, as proposições passam a tramitar normalmente como uma proposta parlamentar comum.

Outra forma de participação pode ser proposta a partir de meios que, juntamente com a administração pública, pretendam cooperar para uma administração participativa, que pode ocorrer por meio de subprefeituras ou da participação de cidadãos em conselhos públicos municipais, ou ainda por meio dos conselhos autônomos que, apesar de não serem subordinados à administração pública, podem fiscalizar e até mesmo participar da administração nos assuntos que forem pertinentes à coletividade (GRIMM, 2009).

A partir do conhecimento do território e de suas prioridades, além das estratégias de descentralização, fomento, participação e implementação, é que se criam as condições ideais para o desenvolvimento de políticas que possam, de fato, constituírem-se como participativas. Contudo a estratégia de descentralização não significa garantia da participação. Se a criação de canais institucionais para viabilizá-la é imprescindível, não menos importante é a orientação da política econômica e dos investimentos destinados à viabilização de políticas universais e de qualidade e aprofundamento de direitos (DAGNINO, 2004).

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

Administração e organização da atividade turística são estabelecidas pelo Estado, podendo ser estabelecidas nas esferas federal, estadual ou municipal. Desta maneira, instituições públicas fundamentam políticas no turismo. A Constituição Federal de 1988 prevê em seu artigo 180 que: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico" (BRASIL, 2009). O turismo é considerado como requisito para o desenvolvimento, sobretudo de caráter endógeno.

Neste contexto, encontram-se políticas públicas que são definidas como ações que o Estado executa para atender às necessidades de toda população. Considera-se este como grupo de autoridades com suas preferências, possuindo capacidade de influenciar a política pública, levando-se em conta que funções e decisões desse grupo influenciarão o planejamento e o desenvolvimento turístico em diferentes níveis (Hall, 2001). Política pública, pode-se dizer, é um regimento, em linhas gerais, do que deve ser desenvolvido no planejamento, levando em consideração o local de aplicação. Destarte, política de turismo é o rumo de uma determinada ação para alcançar objetivos, ou seja, é a direção que se toma em um planejamento após identificação das necessidades e do mercado que a atividade turística está inserida.

Entende-se, neste sentido, como política de turismo o fundamento para a elaboração de plano articulado, detalhado de orientações específicas para a gestão do turismo. Seguindo este mesmo pensamento, Goeldner, Ritchie e McIntosh (2002, p. 294) conceituam a política de turismo como um conjunto de regulamentações, regras, diretrizes, diretivas, objetivos e estratégias de desenvolvimento e promoção que fornece uma estrutura na qual são tomadas as decisões coletivas e individuais que afetam diretamente o desenvolvimento turístico e atividades dentro de uma destinação.

Nesta definição, verifica-se a complexidade e a necessidade de direção na política pública e releva a importância da estratégia para as várias esferas de decisão do setor. Observa-se, também, o importante papel de orientação que é estabelecido a partir da política de turismo. Conceituando política pública de turismo, Bezerra (2003) afirma que são recursos que devem ser utilizados para que o planejamento da atividade ocorra de forma coerente e eficaz para o desenvolvimento local sustentável.

Goeldner, Ritchie e McIntosh (2002) e Dias (2003) afirmam que a atuação da política de turismo deve se estender aos mais diversos aspectos como: o papel do turismo dentro do desenvolvimento da destinação; a determinação dos tipos e dos níveis de taxação; a definição de diretrizes para a oferta de recursos humanos; os financiamentos do setor turístico; a direção do desenvolvimento do setor turístico; o estabelecimento das prioridades de investimentos no sistema de transporte; as práticas regulamentadoras; o relacionamento da comunidade; as práticas e as restrições ambientais; a imagem e a credibilidade do setor; o estímulo ao desenvolvimento da tecnologia; a legislação sindical e trabalhista; as práticas de *marketing*. Da mesma forma, visando à preservação do patrimônio cultural, natural de uma região ou localidade, as políticas de turismo, de acordo com Carvalho (2011), devem buscar minimizar os impactos negativos oriundos do turismo, no sentido de formatar produtos segundo os preceitos da sustentabilidade, ou seja, harmonizando as esferas ambientais, sociais, econômicas e patrimoniais.

O Ministério do Turismo é responsável pela elaboração da Política Nacional do Turismo (PNT) da mesma maneira que deverá planejar e divulgar a atividade no país. No que se refere ao PNT, o artigo 4º coloca-a como um conjunto de leis e normas, a fim de ordenar o setor turístico. O parágrafo único deste artigo regulamenta que a Política Nacional do Turismo obedecerá aos princípios da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento justo e sustentável. Destaca os seguintes objetivos: garantir o acesso ao turismo no país a todas as classes populacionais, originando assim o bem-estar geral; reduzir as disparidades sociais e econômicas; ampliar fluxo de turistas; estimular a criação, a consolidação e a difusão dos produtos turísticos; garantir envolvimento da comunidade receptora nos benefícios decorrentes da atividade turística; propiciar a prática do turismo sustentável nas áreas naturais; preservar a cultura das comunidades; desenvolver inventário nacional; efetivar financiamentos aos empreendimentos turísticos; promover integração do setor privado com o setor público. O PNT será revisto a cada quatro anos em paralelo ao plano plurianual ou quando houver necessidade. Outra ação prevista no PNT por meio do Ministério do Turismo é a realização de relatórios, estatísticas e balanços anuais referentes a dados e informações da atividade turística no país.

O Sistema Nacional do Turismo (SISTUR) na Seção III, artigo 8º, dispõe a composição do sistema pelos seguintes órgãos: Ministério do Turismo; Instituto Brasileiro do Turismo (EMBRATUR); Conselho Nacional de Turismo; e Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. Podem fazer parte deste sistema ainda demais conselhos, órgãos e fóruns estaduais e municipais de turismo.

A Política Nacional de Turismo é composta ainda por programas e projetos, estes deverão estar compatíveis ao Plano Nacional do Turismo, bem como as demais políticas públicas de modo a incentivar a atividade turística de diversas formas. A elaboração do PNT sinaliza que sua construção de forma participativa dentro de um processo permanente de discussão e atualização, contudo, não sinaliza de forma clara e concisa a metodologia aplicada.

Em 2003, foi criado o Ministério do Turismo para atender antiga reivindicação do setor, que clamava por órgão que estivesse à altura da complexidade e importância da atividade turística para economia e desenvolvimento do país. O ministério substituiu o Instituto Brasileiro do Turismo, entidade da administração indireta, encarregado de organizar e planejar a atividade turística até então. A estruturação do Ministério do Turismo, bem como o modelo de gestão pública da atividade, veio com o Plano Nacional de Turismo (PNT). O sistema de Gestão do Turismo é composto no seu nível estratégico pelo Ministério, o Conselho Nacional e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo.

Esse modelo apresenta condições necessárias para a facilitação da articulação do Ministério do Turismo com os demais órgãos públicos. A gestão integra as diversas instâncias da gestão pública e iniciativa privada, por meio de ambientes de reflexão, discussão e definição das diretrizes gerais para o desenvolvimento e gestão no país, buscando dessa forma alcançar todas as regiões brasileiras (BRASIL, 2007).

Para dar início à parte operativa da gestão, ou seja, colocar em prática os programas resultantes do conjunto de ações desenvolvidas pelo Ministério e seus parceiros/atores, surgiu o Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que permitiu a configuração de nova política nacional, promovendo o desenvolvimento regional, suprimindo as necessidades dos turistas e da comunidade.

No Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), implementado no Brasil no período de 1994 a 2001, procurou-se introduzir uma metodologia de planejamento do turismo diferenciada, com enfoque participativo, formulada a partir da fusão da técnica Metaplan e do método ZOPP, ambos criados na Alemanha nas décadas de 70 e 80, respectivamente, pela Agência Governamental GTZ (Sociedade Alemã de Cooperação Técnica). O procedimento baseia-se na capacitação por meio de oficinas, que ocorrem em três fases com intervalos mínimos de 90 dias, compostas por grupos de trabalhos em que todos os participantes, com base em perguntas e material orientador, vão iniciando a construção do conhecimento a partir da realidade individual.

O PNMT foi um Programa criado pelo governo federal que visou estimular o desenvolvimento turístico nacional a partir da descentralização das políticas públicas de turismo e do fortalecimento do planejamento turístico nos municípios. Apesar de ter sido criado em 1992, o PNMT somente foi instituído oficialmente em 1994, iniciando suas atividades efetivas nos municípios a partir do ano de 1995 e persistindo em âmbito federal até o final de 2001. O PNMT pretendia dotar os municípios de condições técnicas e organizacionais para que eles tivessem a capacidade de criar os seus Conselhos Municipais de Turismo, como também suas comunidades participariam da formulação e da gestão do Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo Sustentável.

Em 2004 foram lançadas as Diretrizes Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros Brasil, atingindo 219 regiões turísticas em 3.203 municípios. A definição das regiões turísticas deu-se nas oficinas participativas realizadas nos Estados e Distrito Federal. Em 2005 e 2006 ocorreu um remapeamento dessas regiões, constituindo assim 200 regiões turísticas, compreendendo 3.819 municípios. O Programa de Regionalização do Turismo cresceu sob a integração dos setores social, econômico, institucional, cultural e político dos municípios. Também articula a relação entre as esferas do governo, a sociedade civil, as instituições de ensino superior e o agente do setor turístico, unindo esforços no cumprimento das metas do Plano Nacional de Turismo.

De acordo com o Ministério do Turismo (2008), foram realizadas pesquisas na implantação da regionalização de alguns Estados e notou-se a necessidade de estabelecer estratégias para a regionalização do turismo. Foi apontado que a administração municipal deverá ser responsável pela gestão, formulação e implementação dos Planos Municipais de Turismo Sustentável; deverá ser garantida a participação da comunidade na elaboração das políticas públicas, por meio das redes de colaboração; necessita ocorrer a integração do município na região turística, formando dessa forma as Instâncias de Governança Regional.

POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO SUSTENTÁVEL

Desenvolver o turismo de forma sustentável é desafio, pois o crescimento descontrolado, muitas vezes visto como desenvolvimento de uma localidade, pode levar ao esgotamento dos recursos naturais, descaracterização cultural e desigualdade social.

Em muitos destinos turísticos, inexistência de planejamento leva o *trade* turístico a agir de acordo com seus próprios critérios e interesses, podendo ser observado ainda grande descaso por parte das administrações locais, estaduais e nacionais em relação a problemas estruturais.

No Brasil, a adoção de políticas públicas voltadas especificamente para setores econômicos vinculados ao turismo ocorreu em 1958, com a criação da Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR). O ano de 1966 foi marcado pela criação da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e pela definição de uma política nacional para a atividade, cuja função era desenvolver o setor, fomentando a atividade e a geração de emprego. As questões socioambientais ainda não estavam na pauta das discussões.

O dia 1º de janeiro de 2003 marca a criação do Ministério do Turismo, responsável pelo cadastro de empresas, agências e trabalhadores do setor turístico brasileiro. Atualmente o Ministério é formado pela Secretaria Nacional de Políticas do Turismo, Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo, e pela EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo, anteriormente denominada Empresa Brasileira de Turismo (MTur, 2009).

Os elementos que constituem a base para a construção de políticas voltadas ao desenvolvimento do turismo sustentável são: economicamente eficiente, socialmente inclusivo às comunidades locais e ecologicamente prudente de maneira a preservar a biodiversidade para as gerações futuras. Para a Organização Mundial do Turismo (2003), o desenvolvimento do turismo sustentável pode satisfazer as necessidades econômicas, sociais e estéticas, simultaneamente à integridade cultural e ecológica. Deve ser benéfico tanto aos anfitriões como aos visitantes. Para isso, deve-se oportunizar o capital social que se encontra no território.

A POLÍTICA DE TURISMO CATARINENSE

O Estado de Santa Catarina possui 293 municípios, divididos em 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR's), em nove regiões turísticas, 20 associações de municípios e 6 mesorregiões. Em relação às regiões turísticas, estas fazem parte do programa de regionalização do Ministério do Turismo e Secretaria de Estado Turismo, Cultura e Esporte de Santa Catarina, sendo divididas de acordo com a identificação relativa à cultura, às belezas naturais e outras segmentações. As regiões turísticas são: Grande Florianópolis, Costa Verde & Mar, Vale do Contestado, Grande Oeste, Serra Catarinense, Caminho dos Cânions, Vale Europeu, Caminho dos Príncipes e Encantos do Sul.

O órgão oficial de turismo no Estado de Santa Catarina é a Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte (SOL). Possui como desafio desenvolver as áreas do turismo, cultura e esporte no Estado de forma legal, equilibrada e sustentável; gerar novas oportunidades de trabalho e renda, promovendo a equidade entre as regiões do Estado; intensificar as áreas do turismo, da cultura e do esporte catarinense, interagindo suas atividades o ano inteiro; integrar a SOL aos seus Órgãos vinculados e às Secretarias de desenvolvimento regional, por meio do fortalecimento da descentralização e da desconcentração de recursos, programas e ações (SANTA CATARINA, 2009).

A SOL possui três instituições vinculadas: a Santa Catarina Turismo S/A (SANTUR), a Fundação Catarinense de Cultura (FCC) e a Fundação Catarinense de Esporte (FESPORTE). Para o financiamento de programas e projetos desenvolvidos nos municípios catarinenses e que necessitem de fundos para sua viabilização, foi desenvolvido o Plano Estadual da Cultura, do Turismo e Esporte do Estado de Santa Catarina (PDIL) em consonância com objetivos definidos no Plano Plurianual, visando estabelecer políticas, diretrizes e programas para a cultura, o turismo e o esporte no Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2009). A primeira etapa englobou uma série de reuniões nas 30 SDR's (as que existiam na época), nas quais participaram representantes do poder público, *trade* turístico, universidades e associações ligadas à cultura, ao turismo e ao esporte, envolvendo aproximadamente 1.500 pessoas. A segunda etapa aconteceu nas mesorregiões com um público aproximado de 600 pessoas (SANTA CATARINA, 2009). O resultado dessas reuniões de formulação do PDIL foi a constituição de algumas prioridades como oferta de lazer e aumento da qualidade de vida aos cidadãos catarinenses e atração de turistas para usufruírem a oferta de lazer do Estado e, dessa forma, ocorrer a geração de trabalho e renda à população catarinense.

No que tange ao setor de turismo, dentro do PDIL existem diretrizes destinadas a nortear o planejamento das ações que o implementam. No artigo 3º do PDIL estão as atribuições para o turismo, estas são: estruturar os atrativos turísticos do Estado; implementar o Programa Nacional de Regionalização do Turismo no Território Catarinense; garantir a sustentabilidade das destinações turísticas do Estado; apoiar os serviços e consolidar as pesquisas sobre o turismo de Santa Catarina; estimular, apoiar e conceder incentivos à participação de empresas e da população do Estado nos empreendimentos turísticos; conscientizar a comunidade para o turismo em sentido amplo (SANTA CATARINA, 2006).

O PDIL é uma ferramenta que o Estado possui para orientar as ações relacionadas ao turismo, à cultura e ao esporte, culminando para o desenvolvimento das mesmas atividades. Todos os projetos que subsidiam a verba do Governo Estadual deverão ser enquadrados no PDIL para liberação.

Para o financiamento de projetos culturais, turísticos e esportivos, especialmente por parte de contribuintes do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), foi criado o Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e ao Esporte (SEITEC) - Lei nº 13.336, de 08 de março de 2005. Tem por finalidade, ainda, prestar apoio financeiro e financiamento de projetos voltados à infraestrutura necessária às práticas de Cultura, Turismo e Esporte, mediante a administração autônoma e gestão própria dos respectivos recursos, além de projetos específicos relativos a cada setor apresentados por agentes que se caracterizam como pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, órgãos públicos de turismo, esporte e cultura das administrações municipais e estaduais (SANTA CATARINA, 2005). Dentro do SEITEC estão os fundos de Incentivo à Cultura (FUNCULTURAL); de Incentivo ao Turismo (FUNTURISMO); e de Incentivo ao Esporte (FUNDESORTE).

O FUNCULTURAL é formado por 0,5% da receita líquida do Estado e, após aprovação do Conselho Estadual de Cultura, os recursos são repassados à iniciativa privada. O FUNTURISMO é constituído por recursos advindos da iniciativa privada e o FUNDESORTE tem seus recursos advindos das atividades de loterias e, principalmente, por meio da captação de recursos privados. O objetivo do SEITEC é o recebimento dos projetos advindos dos municípios e SDR's do Estado, bem como a realização dos processos para a aprovação dos mesmos. Para sua aprovação, os projetos que requeam recurso estadual dos fundos passam pelo Conselho.

O Conselho Estadual é entidade com objetivo do fomento da atividade turística no Estado, possuindo caráter propositivo, consultivo e mobilizador, visando à interligação das instituições relacionadas ao turismo. Acerca do referido Conselho, depreende-se que são constituídos de representantes de associações de classe, do poder público, do setor privado, de escolas de turismo e do terceiro setor. Devem ser formados por profissionais independentes, críticos e que não se sintam intimidados por pressões políticas (BRASIL, 2009).

Outra fonte de recurso estadual para o fortalecimento dos municípios turísticos é o Programa de Desenvolvimento Integrado do Turismo em Santa Catarina (PRODETUR/SC), que conta com recursos financeiros do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), na ordem de 60%, e o restante do Estado. O programa tem como objetivo o aumento da participação da atividade turística na economia estadual, revitalizando, dinamizando, conservando ou recuperando áreas turísticas e seus principais atrativos; criando condições para atrair novos investimentos (SANTA CATARINA, 2009).

As atividades relativas ao PRODETUR/SC competem à Secretaria do Estado de Turismo, Cultura e Esporte, por meio da Unidade de Coordenação Estadual (UCE), criada pela Lei Complementar nº. 267, de 04 de fevereiro de 2004, tendo o Decreto nº. 1768, de 07 de maio de 2004, instituído o Programa e estabelecido outras providências.

POLÍTICA DE TURISMO NO MUNICÍPIO DE POMERODE (SC)

Localizada no Médio Vale do Itajaí, o município possui área de 217,8 km² e uma população de aproximadamente 25 mil habitantes (POMERODE, 2009). Situa-se a 162 km da capital Florianópolis, com acesso pelas rodovias BR 470 e BR 101. Pomerode é conhecida como a "Cidade mais alemã do Brasil", cujo *slogan* é justificado pelo fato de 80% da população ser de origem alemã. Situado na região turística do Vale Europeu, o município é vocacionado para o turismo, seja ele cultural,

gastronômico, ecológico, de compras e outras modalidades. Sua origem como colônia de imigrantes alemães deixou como herança aspectos construtivos, hábitos culturais, culinária, artesanato, danças, etc., que são fortes atrativos turísticos.

A cidade é reconhecida por atrativos arquitetônicos turísticos vinculados à construção enxaimel, técnica tipicamente alemã, somando mais de 240 exemplares. Possui ainda 16 Clubes de Caça e Tiro, Grupos de Dança Folclórica Alemã, grande número de bandas musicais e é referência regional em gastronomia típica. Outra característica marcante da cidade é o uso do idioma alemão e descendência pomerana da maioria da população (POMERODE, 2009). A cidade tem na cultura seu maior atrativo turístico, fato que reafirma o município como importante destino turístico regional. No sentido de criar políticas públicas que visem preservar o patrimônio cultural para o desenvolvimento do turismo, Carvalho (2011) afirma que:

O planejamento e a gestão do patrimônio cultural pressupõem o estabelecimento de políticas públicas que conciliem as características dos bens culturais, sua dinamicidade e as modificações que o uso turístico impõe, seja no ordenamento das cidades históricas, sejam na adequação das manifestações populares às necessidades da demanda. O aproveitamento do patrimônio cultural para o turismo necessita da sistematização de novo instrumental teórico metodológico, buscando-se uma atuação integrada e colaborativa entre os incentivadores turísticos e o IPHAN junto às comunidades locais. (p.162).

Neste sentido, para a gestão do turismo, o município conta com dois órgãos, a Secretaria de Turismo Cultura e Esporte (SETUCE) e o Conselho Municipal de Turismo. A criação da Secretaria Municipal de Turismo, Cultura e Esportes ocorreu em face da necessidade de organização específica para o planejamento do turismo no município (POMERODE, 2009). Competências dessa Secretaria: coordenar e incrementar a infraestrutura turística do município; organizar e manter o cadastro das atividades turísticas em geral; organizar calendário de eventos; propiciar a formação profissional adequada na atividade turística; fornecer informações e divulgar o município dentro da área de atuação do turismo; incentivar feiras, congressos e exposições e promover eventos e promoções para desenvolver o município; manter estreitas relações com o Órgão Estadual e Federal, responsável pela política governamental na área de turismo (POMERODE, 1994).

No contexto em que as políticas públicas de preservação do patrimônio cultural tencionam a inserção social em perspectiva mais ampla de desenvolvimento, o fortalecimento das identidades culturais prescinde de ações afirmativas capazes de consolidar práticas coletivas de gestão dos lugares de memória, visando à dinamização da economia. A articulação institucional e a formação de parcerias são essenciais para a continuidade e a funcionalidade de projetos turísticos sustentáveis, elevando ou mantendo os benefícios para comunidades locais (CARVALHO, 2011, p. 160).

Atualmente, a SETUCE está dividida em três esferas: turismo, cultura e esporte. O esporte é administrado pela Fundação Promotora de Eventos, Esportes e Lazer de Pomerode (FUNPEEL), sendo uma fundação pública de direito público municipal, com autonomia técnica, administrativa e financeira. Tem por finalidade promover, incentivar e explorar eventos, atividades esportivas, especialmente de lazer. A Cultura é gerida pela Divisão de Cultura e o município conta ainda com a Fundação Cultural, criada em 23 de outubro de 1985, pela Lei nº 646, que tem por finalidade zelar pela conservação e preservação do patrimônio cultural do município.

Dentro da Divisão de Turismo, as atividades, as ações e os projetos da organização são divididos em quatro áreas: fomentar, planejar, realizar eventos e divulgar. No que se refere ao fomento, relaciona-se à promoção, ao desenvolvimento de ações, como programa de iniciação turística escolar. No planejamento, se encontra a formulação das atividades turísticas no município, como estruturação, organização, sinalização turística e desenvolvimento de pesquisa. Na área de eventos está inserida a organização e a promoção de todos os eventos realizados pela Secretaria de Turismo e, por fim, a divulgação de todas essas ações, programas e eventos.

Outro órgão gestor do turismo no município é o Conselho Municipal de Turismo – (COMTUR), criado em 1997 pela Lei Complementar nº 37/1997, sofrendo alteração em 2003 pela Lei Complementar 94/2003. O COMTUR é um órgão composto por entidades dos setores privado e público e possui por função decidir o rumo da atividade turística do município. Atualmente, no COMTUR, 52% dos participantes são de associações diversas, 19% do poder executivo, 14% de entidades do *trade* turístico, 10% dos conselhos municipais e 5% do órgão do Governo do Estado. O COMTUR possui

caráter deliberativo, normativo, fiscalizador e consultivo (POMERODE, 2009). O COMTUR no município reúne-se mensalmente. Participam dele órgãos governamentais e não governamentais.

Dando condições financeiras à gestão do turismo no município, em 1999 criou-se o Fundo de Desenvolvimento do Turismo (FUNDETUR), pela Lei nº. 1.436/99 e reformulado pela Lei nº. 1.723/03. O FUNDETUR é constituído por 2% de receita corrente líquida do município e 40% do lucro bruto da Festa Pomerana (Festa tradicional do município, realizada anualmente no mês de janeiro). Contudo a verba da arrecadação destinada à atividade turística não é suficiente para arcar com os projetos e as ações desenvolvidas na Secretaria. O artigo 13 da Lei nº. 1.723/03, p. 04 dispõe:

O orçamento do Fundo de Desenvolvimento do Turismo evidenciará as políticas e o programa de trabalho da administração municipal e integrará o orçamento geral do município, observados, na sua elaboração, os padrões e normas estabelecidas na legislação pertinente, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias e os princípios da universalidade e do equilíbrio.

Política Pública de Turismo é fator fundamental para organização, estruturação e planejamento da atividade turística. No que se refere ao município de Pomerode, verifica-se uma política municipal que ainda merece atenção para sua melhor estruturação e aplicação, resultando em benefícios sociais e econômicos para a população. No contexto em que as políticas públicas de preservação do patrimônio cultural tencionam a inserção social numa perspectiva mais ampla de desenvolvimento, o fortalecimento das identidades culturais prescinde de ações afirmativas capazes de consolidar práticas coletivas de gestão dos lugares de memória, visando à dinamização da economia. A articulação institucional e a formação de parcerias são essenciais para continuidade e funcionalidade de projetos turísticos sustentáveis, elevando ou mantendo os benefícios para comunidades locais (CARVALHO, 2011, p.160). Fato este comprovado no artigo 1º, p. 1, da Lei que dispõe sobre a Política Municipal de Turismo:

Art. 1º. Fica estabelecida a Política Municipal de Turismo de Pomerode, que constitui os princípios que norteiam o desenvolvimento sustentável do turismo no município, a fim de torná-lo uma atividade geradora de divisas e proporcionar a inclusão social da população. Parágrafo único. A Política de Turismo é a constituição de regulamentações, regras, diretrizes, diretivas, direcionadas ao planejamento e estruturação do setor turístico no município visando o desenvolvimento do setor.

O Plano Diretor Municipal, realizado no ano de 2006, já apontou uma deficiência de integração entre planos, programas e projetos relacionados à atividade turística no município. Sendo assim, analisando todos estes fatores, nota-se necessidade de criação de uma Política Municipal de Turismo estruturada que seja diretriz e, como coloca Carvalho (2011), que considere a criação de mecanismos de participação das comunidades na eleição dos lugares a serem vocacionados para o turismo, criando e ampliando espaços de diálogo com a comunidade. Isto possibilitará que a comunidade não apenas atue no processo de identificação e seleção dos espaços de visitação turística, mas estabeleça quais aspectos ou elementos devam ser enfatizados, delimitando o grau de interferência do turismo na dinâmica local.

RESULTADOS

Promover o protagonismo do turismo, exercitando a gestão com a participação da comunidade, pactuada por meio de fóruns, colegiados e conselhos estaduais e municipais, é um grande desafio na criação e na implementação das políticas públicas do turismo no Brasil. Ao responder à problemática colocada neste artigo de que a elaboração dessas políticas deve ocorrer de maneira a atender às diversas demandas localizadas, quando estas se vinculam a problemas estruturantes que dificultam o desenvolvimento de destinos e potenciais turísticos se ressalta que, no Brasil, o planejamento e a gestão da atividade turística, mais especificamente no que tange às políticas públicas, são recentes e estão inter-relacionadas, sobretudo a partir do Programa de Desenvolvimento de Turismo (PRODETUR).

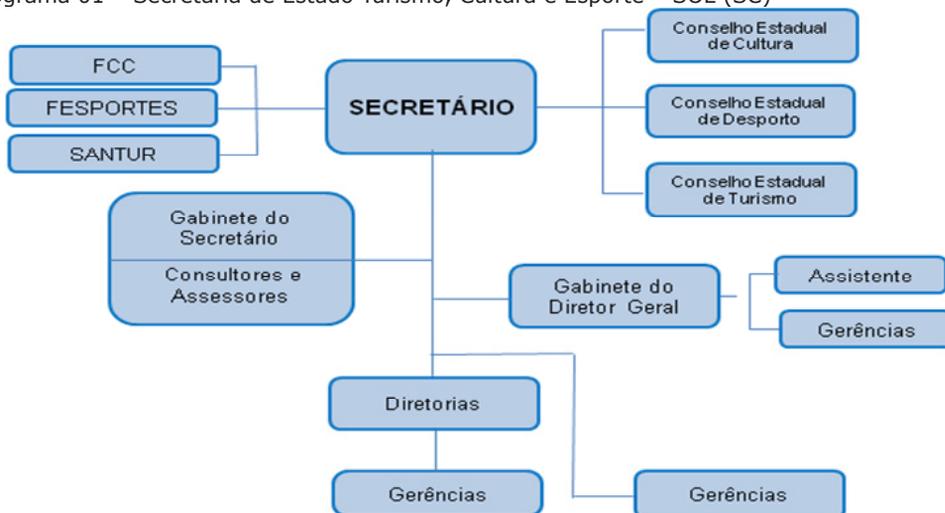
Uma das ações promovidas pelo PRODETUR foi o Plano de Fortalecimento Institucional (PFI), que contribuiu para a consolidação do Plano Nacional de Turismo (PNT). O PNT, elaborado em meados de 2004, apresentou para o país nova perspectiva para planejamento e gestão do turismo brasileiro, instituindo o conceito de Regionalização do Turismo como referencial da base territorial das atividades turísticas. Assim, as regiões turísticas passaram a ser concebidas como o espaço

geográfico, nas quais o planejamento deve se estruturar de forma a desenvolver uma política abrangente a nível nacional, estadual e municipal de turismo, mesmo não sendo tarefa fácil. Como se não bastasse tal dificuldade burocrática, ainda há que se conjugar isso com a sustentabilidade econômica e ecológica com vista à participação da comunidade em todo processo.

O desenvolvimento da atividade turística depende de ações de planejamento e gestão, que orientem, disciplinem e criem um instrumento de fomento da atividade nos três níveis de governo e que elevem o nível de atratividade e competitividade dos recursos turísticos nas destinações, tornando-os efetivamente em produtos turísticos. Desta maneira, o Ministério do Turismo criou oito macroprogramas que contribuem para alcançar as metas estabelecidas dentro do PNT. Os macroprogramas são constituídos por programas que organizam as atividades de atuação do ministério e seus parceiros.

O Estado de Santa Catarina realiza suas ações de acordo com o modelo de gestão proposto pelo Ministério do Turismo, cuja principal atividade de gestão é o Programa Nacional de Regionalização do Turismo, que propõe transformar a ação centrada na unidade municipal em uma política pública mobilizadora, capaz de provocar mudanças significativas nos processos de desenvolvimento de forma articulada e compartilhada.

Organograma 01 – Secretaria de Estado Turismo, Cultura e Esporte – SOL (SC)



Fonte: GREUEL, 2009.

Dadas as variáveis da pesquisa, foi identificada que a SOL é composta por um número considerável de colaboradores, constituindo-se hierarquicamente (Organograma 01) em três instituições vinculadas: a Santa Catarina Turismo S/A (SANTUR), que tem objetivo fomentar e divulgar a política estadual de turismo; a Fundação Catarinense de Cultura (FCC), cuja missão é valorizar a cultura por meio de ações que estimulem, promovam e preservem a memória e a produção artística, implementado política de apoio à cultura, impulsionando a produção e a divulgação de eventos culturais, realizar pesquisas sobre arte e cultura e apoiar as instituições culturais; e a Fundação Catarinense de Esporte (FESPORTE), cujos objetivos é dar suporte ao desenvolvimento do esporte amador, proteção às manifestações esportivas de cunho educacional, aos programas de cunho social e acompanhar delegações catarinenses que participam de competições nacionais (SANTA CATARINA, 2009).

Visando à sua participação no Programa de Regionalização do Turismo - constituído em etapas compostas de sensibilização; mobilização; institucionalização da instância de governança regional; elaboração e implementação do plano estratégico; sistema de informações turísticas; roteirização; promoção e apoio à comercialização e sistema de monitoria e avaliação do programa -, alguns avanços já podem ser constatados e as duas primeiras etapas já foram realizadas. Atualmente, estão sendo implantadas as instâncias de governança nas regiões turísticas, tendo sido já constituídas

em São Joaquim, Balneário Camboriú e Joinville.

Outra ação paralela foi a implementação do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional. Em 2008, foram constituídos fóruns regionais em cada região turística do Estado e, na ocasião, foi atualizado o Plano Estadual da Cultura, do Turismo e Esporte do Estado de Santa Catarina (PDIL) de cada região, para que possa ser desenvolvido o plano estratégico regional. Ainda referente ao Programa de Regionalização do Turismo, o governo do Estado, referenciado pelo Ministério do Turismo promoveu, em 2009, o primeiro Fórum de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR), quando gestores públicos se reuniram com o objetivo de discutir temas relacionados ao turismo nacional, interligando ao turismo estadual, regional, formando uma integrada visão técnica e política da gestão do turismo.

Outro importante instrumento no processo de descentralização da atividade turística no país são os Conselhos, pois colocam em prática o Programa da Gestão Descentralizada, previsto no Plano Nacional de Turismo. Neste cenário, os setores público e privado se unem para elaboração, implantação e monitoramento da Política Nacional de Turismo. O estado de Santa Catarina possui um Conselho criado pela Lei nº 12.912, de 22 de janeiro de 2004, com o objetivo geral de definir a política de desenvolvimento turístico do Estado, seguindo a orientação das políticas federais. O Conselho, órgão vinculado diretamente às Secretarias Executivas do Estado de Turismo Cultura e Esportes, é atuante. Quando os projetos requeem recurso estadual dos fundos (SEITEC), passa pela sua aprovação.

No que se refere ao Plano Estadual de Cultura, Turismo e Esporte (PDIL) em Santa Catarina, ele é utilizado como uma diretriz para a gestão do turismo, sendo considerado, portanto, a política estadual. Também se baseia nele o enquadramento dos projetos para obtenção de recursos do Fundo de Incentivo ao Turismo, à Cultura e Esporte, FUNTURISMO, FUNCULTURA E FUNDESORTE. Contudo este plano necessita de atualização, pois muitos dos seus programas e subprogramas não estão de acordo com a atual realidade do turismo no estado. Concernente ao Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, Turismo e Esporte (SEITEC), existe burocracia no procedimento de envio e análise de projetos para receber recursos dos Fundos Estaduais, cujo processo de obtenção é extenso, de modo que apenas projetos bem-estruturados e planejados sejam contemplados com os recursos financeiros do fundo. Isso não é de todo mal, pois se privilegia a competência, no entanto podem paralisar iniciativas empreendedoras mais inovadoras, como as que promovem o turismo de base comunitário (TBC), e que possuem dificuldade para se adequar a lógica burocrática, pelo informalismo típico de movimentos sociais.

No que tange às políticas públicas em nível local, observou-se que Pomerode vem se consolidando como importante destino turístico regional, sobretudo pela mão de obra qualificada, pela preservação da cultura e pelo engajamento da comunidade no planejamento e nos investimentos no setor. As variáveis da pesquisa no caso municipal, definidas a partir da estrutura organizacional, identificaram que a atividade é gerida pela divisão de turismo da SETUCE, organizadas hierarquicamente da seguinte forma:

Organograma 02 - Secretaria de Turismo, Cultura e Esporte do município de Pomerode



Fonte: GREUEL, 2009.

Dentro da Divisão de Turismo, as atividades, as ações e os projetos da organização são divididos em quatro áreas: fomentar, planejar, realizar eventos e divulgar. No que se refere ao fomento, este está relacionado à promoção, ao desenvolvimento de ações como programa de iniciação turística escola e à capacitação profissional para o turismo. No planejamento se encontra a formulação da atividade turística no município, como estruturação, organização, sinalização turística e desenvolvimento de pesquisa. Na área de eventos está inserida a organização e a promoção de todos os eventos turísticos municipais realizados pela Secretaria de Turismo e, por fim, a divulgação de todas essas ações, programas e eventos com a finalidade de divulgar o município em nível nacional e regional com vista a atrair a demanda.

No que tange aos investimentos, a verba advinda do Fundo Municipal de Turismo representa 2% da arrecadação de impostos, o que se aponta como insuficiente para criar as condições necessárias para a gestão turística no município. Outros recursos, como os provenientes da Festa Pomerana, também são poucos e direcionados em sua maioria para manutenção e conservação dos espaços públicos, em que se realizam este e outros eventos.

Para alcançar os objetivos do Programa de Regionalização do Turismo previsto no PNT, é necessária uma estrutura básica de administração municipal. Esta pode ser constituída por uma secretaria municipal, departamento de desenvolvimento ou uma agência de turismo. Independentemente da estrutura adotada como órgão municipal do turismo, esta deverá priorizar o desenvolvimento da atividade por meio da formação de rede de colaboração e deverá ser ligada ao colegiado local, que juntos irão criar as políticas públicas de turismo local. Cabe ao Órgão Municipal de Turismo incentivar o funcionamento do colegiado local. Esse modelo de gestão constituiu um sistema nacional de gestão estratégica, composto pelo Ministério do Turismo, pelo Conselho Nacional do Turismo e pelo Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, compostos por secretários e dirigentes estaduais de turismo, que possui por função auxílio no apontamento dos problemas e das soluções.

Obsevando a participação da comunidade no Conselho Municipal de Turismo de Pomerode (COMTUR), constatou-se qualificação de seus membros, demonstrando capacidade de realização quanto às suas obrigações. Atualmente, o COMTUR é visto com certo protagonismo, no entanto possui ação limitada à implementação de ações municipais, não participando diretamente das instâncias de criação de políticas, projetos e programas de turismo.

Por fim, para gestão dos produtos turísticos, os setores privado e público devem atuar de forma complementar e com vistas à política regional, estadual e nacional do Turismo. Desta forma, a importância do setor privado está na prestação dos serviços de alimentação, lazer, hospedagem e transporte. O poder público é responsável por integrar os agentes locais para participar do processo de planejamento da atividade, em consonância com a política estadual e nacional. Cabe ainda ao ente público municipal regulamentar o turismo por meio da criação de sistema de normas e leis para uso do patrimônio e do espaço turístico; instalação de infraestrutura e serviços; prover infraestrutura e equipamentos básicos de apoio ao visitante; investir e captar recursos para capacitação e qualificação dos serviços públicos e privados vinculados ao turismo; planejar a promoção e fazer parceria para comercialização dos produtos turísticos locais.

Assim, para fortalecer a participação de Pomerode no contexto turístico regional é fundamental que a gestão pública do turismo também esteja estruturada. Desse modo, cabe à Administração Pública, como organização de natureza política e administrativa, compreender a dialética entre a complexidade das relações sociais e sua própria configuração sociopolítica, oferecendo meios para a construção de mecanismos que levem os diversos sujeitos sociais à participação. Esta é a ponte que une comunidade, entidades de classe, grupos organizados e núcleo de gestão regional e federal do turismo. Portanto o fortalecimento das esferas locais é imprescindível para viabilizar a gestão integrada da região de Pomerode com a Política Nacional de Turismo.

CONSIDERAÇÕES

O turismo é um fenômeno humano e pode ser visto como uma estratégia de desenvolvimento local sustentável, quando pensado democraticamente e considerando, além da dimensão da sustentabilidade econômica, as dimensões social e ecológica. Cavaco (2001) levanta a questão dos custos ambientais e sociais do turismo de massa, convencional, quase popular, próprio de uma

sociedade de consumo, organizado "industrialmente", que passa a se tornar rotineiro. Afirma a autora sobre a existência de novas procuras por diferentes modos de se chegar a um turismo individualizado de tendências que sejam responsáveis, sustentáveis e seletivas em termos econômicos, valores e comportamentos pessoais, prefigurando talvez o turismo do futuro: um turismo com características particulares, de escala humana, e que seja bem integrado com os locais de destino, dotado de uma estrutura familiar e artesanal, tendo um aspecto cultural presente em seu meio e, além disso, não necessariamente muito dispendioso.

Neste caso, temos exemplos emblemáticos, inclusive em Santa Catarina, de comunidades e municípios que, mesmo não tendo características explícitas de destinos típicos turísticos, se transformaram em casos demonstrativos, como a Associação de Agroturismo da Acolhida na Colônia, com sede em Santa Rosa de Lima, quando se valeu de planejamento e gestão sistêmica, bem-articulada, se valendo de políticas públicas e de oportunidades regionais no território designado Encostas da Serra Geral. Dessa forma, como estratégia de desenvolvimento sustentável, a atividade turística pode ser vista como uma ação local, mas pensada globalmente.

O turismo configura-se como instrumento que cria possibilidades para a revitalização da identidade cultural, da preservação do patrimônio e dos costumes da população local. No município de Pomerode a atividade turística possui como a maior parte das atividades econômicas e sociais, capacidade de promover impactos positivos e negativos sobre o meio ambiente, cultura e convívio social. Para minimizar os impactos negativos, potencializando os benefícios da atividade turística, algumas estratégias são observadas no município por meio da mobilização e da organização da sociedade civil, que faz surgir iniciativas diferenciadas baseadas nos modos de vida local: preservação do idioma alemão; fortalecimento e resgate da gastronomia germânica; preservação do patrimônio histórico (construções enxaimel) e do patrimônio natural; dança; artesanato. Os hábitos e os costumes diários que são transmitidos de geração a geração podem ser vivenciados pelos visitantes, pois a cultura em Pomerode não é encenada, ela é real, é vivida no dia a dia.

Nestas experiências, as dimensões da sustentabilidade são pré-requisitos para a estruturação da oferta da atividade turística, com a interação entre comunidade local e desenvolvimento do turismo em que as partes envolvidas no processo interagem de forma a constituir uma base sólida, planejada, comprometidas com a qualidade do produto, para que as futuras gerações possam usufruir os recursos organizados e gerados, e ainda dê continuidade à produção de divisas para a localidade.

A definição de um projeto nacional com a delimitação de prioridades de investimento e a construção de indicadores demonstra que o turismo gradualmente vem se constituindo em pauta relevante para o desenvolvimento do país. Fator relevante é a delimitação de leis e normas que abrangem a profissionalização do setor. Cita-se ainda a criação de uma rede de gestão compartilhada entre poder público e iniciativa privada, com implantação das instâncias de governança regionais e locais. Entretanto apenas alguns estados se apropriaram da política de gestão regionalizada de forma eficiente, fortalecendo a integração do destino.

O Município de Pomerode está inserido no processo de fortalecimento da política pública de desenvolvimento do Turismo, participando do PRODETUR Nacional e estruturando os aspectos relativos à gestão municipal. Entretanto a cidade ainda não está integrada na política de regionalização de forma eficiente, ou seja, não há integração política e de projetos na região turística em que a cidade está inserida.

O protagonismo da comunidade local é um dos fatores primordiais para que o turismo aconteça visando à apropriação, por parte destas, dos benefícios advindos do desenvolvimento do setor. A localidade é ponto de convergência das ações da comunidade, é onde o turismo acontece, opõe-se à globalização, afirmando sua originalidade. Assim, torna-se necessária a criação de políticas públicas como conjunto de normas e regras instituídas para nortear a atividade turística, orientando seu desenvolvimento sustentável. Como dito, políticas públicas de turismo devem ser fomentadas pelas instâncias governamentais integradamente, entretanto quando estas são elaboradas, devem implicar a participação também das esferas do mercado e da sociedade civil organizada.

Não há nada mais democrático do que participar de decisões coletivas. Emancipação democrática guarda relações com cidadania por meio da participação social. Na efetiva participação do indivíduo na resolução de questões sociais, este se torna consciente de seu papel como ator social, compondo uma análise crítica sobre a realidade social local, que o conduz à luta pela concretização dos direitos constitucionalmente estabelecidos, tornando-se capaz de monitorar o poder público.

REFERÊNCIAS

- BEZERRA, Deise Fernandes. **Planejamento e gestão do turismo**. São Paulo: Roca, 2003.
- BRASIL. Ministério do Turismo. **Informativo dados & fatos** - dezembro de 2007. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/>>. Acesso em: 08 abr. 2009.
- _____. Ministério do Turismo. **Lei geral do turismo n.º 11.771/08, de 17 de setembro de 2008**. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/>>. Acesso em: 22 mar. 2009.
- CARVALHO, Karoliny Diniz. Lugar de memória e políticas públicas de preservação do patrimônio: Interfaces com o turismo cultural. In: **Revista Turismo Visão e Ação** – Eletrônica Vol. 13 - nº 2 - p. 149-165 / mai-ago 2011.
- CAVACO, Carminda. Turismo rural e desenvolvimento local. In: RODRIGUES, Adyr Balastrieri. **Turismo e geografia** – Reflexões teóricas e enfoques regionais. São Paulo: Hucitec, 2001.
- CREMONESE, Dejalma. **Teoria do estado contemporâneo**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009, 124 p. – (Coleção educação a distância. Série livro-texto). ISBN 978-85-7429-751-41.
- DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. In: Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.
- DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- DIAS, R. **Planejamento do turismo**: política e desenvolvimento do turismo no Brasil, atualizado com o Plano Nacional de Turismo (2003-2007) de 29/4/2003. São Paulo: Atlas, 2003.
- DURIGUETTO, Maria Lúcia. Descentralização, políticas públicas e participação popular. Anais do II Seminário Nacional: **Movimentos Sociais, Participação e Democracia** 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil. Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais – NPMS. ISSN 1982-4602.
- GOELDNER, C. R.; RITCHIE J. R. B.; McINTOSH, R. W. **Turismo**: princípios, práticas e filosofia. 8. ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.
- GREUEL, Michele Camila. **Políticas Públicas de Turismo**: uma abordagem municipal e estadual interligada com a política nacional. Trabalho de Conclusão do Curso de Bacharel em Turismo pela Universidade Regional de Blumenau, 2009, 100 p.
- GRIMM, Isabel Jurema. **Democracia e participação popular na gestão das políticas públicas**. Artigo apresentação à disciplina de Diversidade Histórico-Cultural e Desenvolvimento Regional, do Mestrado em Desenvolvimento Regional, FURB, 2009. Mimeo.
- HALL, C. M. **Planejamento turístico**: políticas, processos e relacionamentos. São Paulo: Contexto, 2001.
- LOPES B.; AMARAL, J. N. **Políticas públicas**: conceitos e práticas. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008. 48 p.
- MIGUEL, Luis Felipe. **Teoria democrática atual**: esboço de mapeamento. BIB, São Paulo, nº 59, 1º semestre de 2005, p. 5-42.
- _____. Promessas e limites da democracia deliberativa. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**; São Paulo, vol.16 no. 46 Junho de 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092001000200011. Acesso em: 13 de setembro de 2012.
- NIOCHE, J. P. Ciencia administrativa, management publico y analisis de politicas publicas. Pontificia Universidad Javeriana (Santafe de Bogota, Colombia). **Cuadernos de Administración**, n. 17, dic., 1994.
- OMT, ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Guia de desenvolvimento do turismo sustentável**. Porto Alegre, 2003.
- PHILIPPI JR., A.; SAMPAIO, C. A. C.; FERNANDES, V. **Gestão de natureza pública e sustentabilidade**. Barueri: Manole, 2012. Prelo.

POMERODE. **Lei Complementar nº. 09 de 29 de maio de 1991**: cria a Secretaria de Turismo. Disponível em: <www.pomerode.sc.gov.br>. Acesso em: 25 jul. 2009.

_____. **Plano diretor municipal de Pomerode** - 2006. Disponível em: <www.pomerode.sc.gov.br>. Acesso em: 08 ago. 2009.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI: Desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Nobel; 1997, p. 25 – 35.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 2.080, de 3 de fevereiro de 2009**: regulamenta a Lei nº 13.792, de 18 de julho de 2006, que dispõe sobre o Plano Estadual da Cultura, do Turismo e do Desporto do Estado de Santa Catarina – PDIL. Disponível em: <www.sc.gov.br>. Acesso em: 13 abr. 2009.

_____. Lei nº. 12.912, de 22 de janeiro de 2004: cria o Conselho Estadual de Turismo. Disponível em: <www.sc.gov.br>. Acesso em: 13 abr. 2009.

_____. Lei nº 13.336, de 08 de março de 2005: institui o Fundo Estadual de Incentivo à Cultura - FUN-CULTURAL, o Fundo Estadual de Incentivo ao Turismo - FUNTURISMO, e o Fundo Estadual de Incentivo ao Esporte – FUNDESPORTE. Disponível em: <www.sc.gov.br>. Acesso em: 13 abr. 2009.

_____. Lei nº. 13.792, de 18 de julho de 2006: Plano Estadual de Turismo, Cultura e Esporte. Disponível em: <www.sc.gov.br>. Acesso em: 13 abr. 2009.

_____. Fundação Catarinense de Cultura. A Fundação. Disponível em: <<http://www.fcc.sc.gov.br>>. Acesso em: 20 jul. 2009.

Santa Catarina Turismo S/A - SANTUR. **Regionalização do turismo**: política pública descentralizada em Santa Catarina. Florianópolis: SANTUR, 2007.

_____. Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte de Santa Catarina - SOL. A secretaria. Disponível em: <www.sol.sc.gov.br>. Acesso em: 20 abr. 2009.

VITULLO, Gabriel. **Teorias alternativas da democracia**: uma análise comparada. Dissertação (Mestrado) – UFRGS, Porto Alegre, 1999.

NOTAS

- 1 Artigo publicado nos anais do 6º Seminário sobre Sustentabilidade do Centro Universitário FAE, realizado no período de 09 a 11 de novembro de 2011, em Curitiba, Paraná.

Data de Submissão: 02/03/2012

Data de Aprovação: 05/02//2013