

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO CIÊNCIAS CONTÁBEIS E TURISMO
CURSO DE TURISMO

PALOMA DA CUNHA

**GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DO TURISMO E SUA APLICABILIDADE:
Estudo de caso: Plano Diretor de Turismo de Petrópolis**

NITERÓI

2008

PALOMA DA CUNHA

GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DO TURISMO E SUA APLICABILIDADE:
Estudo de caso: Plano Diretor de Turismo de Petrópolis

Trabalho de Conclusão apresentado
ao Curso de Graduação em Turismo
da Universidade Federal Fluminense
como requisito parcial para obtenção
do grau de Bacharel em Turismo.

Orientador: Prof. D.Sc.. Aguinaldo Cesar Fratucci

Niterói
2008

PALOMA DA CUNHA

**GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DO TURISMO E SUA APLICABILIDADE:
Estudo de caso: Plano Diretor de Turismo de Petrópolis**

Trabalho de Conclusão apresentado
ao Curso de Graduação em Turismo
da Universidade Federal Fluminense
como requisito parcial de avaliação
para obtenção do grau de Bacharel
em Turismo

Niterói, 10 de dezembro de 2008

BANCA EXAMINADORA

Prof. D.Sc.. Aguinaldo Cesar Fratucci - Orientador

Prof. Margarida Molina Magalhães – convidado
Centro Universitário Plínio leite

Prof. D.Sc.. Marcello De Barros Tomé Machado
Departamento de Turismo

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pela doutrina a qual sigo.

Aos meus pais, pela criação e pelo apoio recebido em todas as fases importantes da minha vida.

Aos velhos e novos amigos, pelo companheirismo, palavras, conselhos e pela confiança recebida.

Agradeço especialmente a duas pessoas que conheci na faculdade e que hoje representam mais que amigas e sim companheiras, Gabrielle e Danusa.

Aos professores, Jose Carlos de Souza Dantas, Margarida Molina, Aguinaldo Cesar Fratucci, pela dedicação, profissionalismo, com o qual realizaram o trabalho de mestre na UFF. Esses foram peças importantes para que eu não desistisse do curso.

A turismóloga e diretora de turismo e eventos da Fundação de Turismo e Cultura de Petrópolis, Evany Noel Carvalho, pela atenção e informações concedidas, para a realização desse trabalho.

Enfim a todos aqueles que fazem parte da minha vida e que de alguma forma me apoiaram no transcorrer do tempo.

RESUMO

A gestão do turismo está atrelada à administração pública. Entretanto, a gestão do turismo institucional é relativamente recente, o que explica o atraso nas políticas públicas desenvolvidas para o setor. O planejamento é imprescindível para o êxito da gestão, por isso a importância da ordem das fases desse processo, para que o mesmo se estabeleça de acordo com o proposto. Outras características atuais, como desenvolvimento sustentável, gestão participativa, parceria público privada, são importantes para a inserção de um projeto em uma localidade visto que essas ações visam minimizar os efeitos negativos e maximizar os positivos. Para descrever o processo de planejamento turístico através da formulação de um plano diretor, foi utilizado como objeto de estudo o Plano Diretor de Turismo, formulado em 1998 para o município de Petrópolis localizado na região serrana do estado Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Turismo; Administração pública; Planejamento turístico; Petrópolis-RJ.

ABSTRACT

The tourism management is related to the public administration. However, the institutional management of tourism is rather recent, fact that makes the development of the public policies late to this field. The planning is indispensable to the management success, for this reason it is really important the order of the stages of this process, so that it can be set up according to the proposal. Other recent characteristics, as sustainable development, participatory management, public private partnership, are important to a project insertion in a specific place in order to minimize the negative effects and to maximize the positive ones. To describe the tourism planning project through the formulation of a master plan, it was used as an object of study the Master Plan for Tourism, which was formulated in 1998 for the city of Petrópolis located in the mountain region of Rio de Janeiro state.

Keywords: Tourism; Public Administration; Tourist Planning; Petrópolis-RJ

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Mapa das regiões turísticas do estado do Rio de Janeiro	34
Figura 2	Mapa de localização do município de Petrópolis	36
Figura 3	Estrutura Institucional do Plano Imperial	40
Figura 4	Estágios do Plano Imperial	43
Figura 5	Estrutura da Fundação de Turismo e Cultura de Petrópolis	47

LISTA DE SIGLAS

ADES	Áreas de desenvolvimento estratégico
ARTE	Associação de Empresários da Rua Teresa
BID	Banco interamericano de desenvolvimento
COMBRATUR	Comissão Brasileira de Turismo
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
CNTUR	Conselho Nacional de Turismo
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
FLUMITUR	Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro
FUNGETUR	Fundo Geral de Turismo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LNCC	Laboratório Nacional de Computação Científica
MTUR	Ministério do Turismo
PETROTUR	Companhia de Turismo de Petrópolis
PLANTUR	Plano Nacional de Turismo
PNMT	Plano Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
RIOTUR	Empresa de Turismo do Município do Rio de Janeiro
SEBRAE	Serviço de Apoio a Micro e Pequena Empresa
TURISRIO	Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA DE TURISMO NO BRASIL	12
2.1	GESTÃO PÚBLICA	20
2.1.1	Gestão Pública do Turismo no Brasil	24
2.1.2	Gestão Pública do Turismo no Estado do Rio de Janeiro	29
3	PLANEJAMENTO TURÍSTICO NO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS	36
3.1	ANÁLISE DOS RESULTADOS DO PLANO IMPERIAL	44
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
	REFERÊNCIAS	52
	ANEXOS	54
	APÊNDICES	55

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho apresenta as características da gestão pública municipal, visto que a administração pública do turismo no Brasil é recente. Por se tratar de um assunto relativamente recente, o número de referências e também de estudos específicos é reduzido. Assim, as referências utilizadas são com ênfase nos livros e outras fontes que mais se aproximam do tema, e da atividade econômica que é objeto de estudo, o turismo.

Para que fosse estudada a gestão pública municipal, foi necessária a contextualização na administração pública. Dessa forma, a administração do turismo está atrelada à gestão pública.

A escolha do tema direcionado a administração pública é justificado pela preferência pessoal, sendo o tema de relevante importância para o turismo.

Como objetivo geral, o trabalho apresenta as características da gestão pública municipal e no que está baseado o plano diretor de turismo estudado. Assim, especificamente objetiva identificar e relacionar os princípios do plano com a teoria apresentada pelos autores no capítulo 2.

Para a realização desse trabalho foi utilizada a metodologia de pesquisa descritiva, que teve como objetivo expor e avaliar aspectos relevantes da gestão municipal relacionada ao turismo, no município de Petrópolis.

Inicialmente foi utilizada a pesquisa documental do material disponível, que é validada com a explicação segundo VERGARA (2000, p.48) “investigação documental é a realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza (...). Os documentos acessados são

partes integrantes da gestão do município, sendo este de grande valia para esta atividade.

A pesquisa bibliográfica, definida por VERGARA (2000, p.48) “(...) o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”, foi realizada com os materiais que abordam o tema, como livros, artigos e internet.

A técnica de pesquisa realizada foi uma entrevista (Apêndice 3), aberta e semi-estruturada, aplicada com a gerente de programas e projetos do Plano Imperial, a turismóloga Evany Noel de Carvalho. Essa foi estruturada em variáveis, definidas a partir daquelas características que mais se destacaram durante a gestão municipal do período estudado.

O capítulo dois aborda a importância das políticas públicas e o seu planejamento e, também, são explanadas as etapas do planejamento do turismo, a importância da gestão participativa e da gestão compartilhada.

Para avaliar a aplicação das teorias abordadas, o capítulo três apresenta o estudo de caso, sendo este Petrópolis, município localizado no estado do Rio de Janeiro.

Como objeto de estudo, apresentamos uma análise do Plano Diretor de Turismo do município de Petrópolis-RJ, elaborado em 1998, denominado Plano Imperial. Nesse capítulo são analisadas as características, e descritas as fases do referido plano, e em um segundo momento os resultados encontrados após dez anos de implementação.

No capítulo quatro é descrita a avaliação do trabalho, destacando os pontos positivos e negativos do objeto de estudo e as considerações finais sobre o trabalho realizado. Essa parte visa concluir o trabalho de acordo com os fundamentos apresentados, aproximando-se mais próximo da teoria dos autores descritos no trabalho.

2 PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA DE TURISMO NO BRASIL

A gestão pública é composta por diversos fatores e variáveis onde se inserem as políticas públicas que são, por sua vez, influenciadas por diversos fatores, como por exemplo, o sistema econômico de um país. Dependendo da situação em que se encontra um determinado local, os investimentos e recursos ficam retraídos. Assim, as políticas públicas são sensíveis às mudanças, como é observado por Hall:

a elaboração de políticas públicas é, antes de tudo uma atividade política e essas são influenciadas por características econômicas, sociais e culturais da sociedade, assim como pelas estruturas formais do governo e outros aspectos políticos. (2001, p.26)

A gestão pública segundo, Saldanha (2006, p.12) pode ser entendida da seguinte forma: “em primeira análise, a gestão teria as mesmas características da administração, porém, válidas para um período de tempo determinado”. Este tempo é determinado em função dos mandatos políticos que têm data para começar e terminar. Ou seja, a gestão tem seu período determinado para um espaço de tempo determinado por diversos fatores, principalmente aquele relacionado com os mandatos dos governantes. Tais políticas possuem um prazo pré estabelecido para que sejam executadas. Os mandatos políticos geralmente têm o prazo de quatro anos, o que limita os projetos de governo em decisões de curto e médio prazo.

Com isso, ocorre no Brasil a descontinuidade política, em que projetos desenvolvidos no mandato passado são facilmente desfeitos, pelos governantes seguintes, por serem julgados impróprios ou contrários à sua orientação partidária – ideológico. Dessa forma, a população é diretamente afetada por este processo, uma

vez que as consequências do planejamento público de curto prazo se fazem sentir por longo período de tempo, pois são raras as ações previstas plenamente implementadas.

Qualquer que seja o modelo de gestão e, independente de ser pública ou privada, o planejamento é parte primordial da gestão sendo este definido por Saldanha como “um processo contínuo, que se projeta no tempo e composto por diversas outras fases, que o antecedem”. (2006, p.25)

Para Petrocchi (2001, p.67), “planejamento é a determinação antecipada dos objetivos a serem atingidos e dos meios pelos quais esses objetivos devem ser atingidos”. É a decisão do que fazer, como fazê-lo e quem deverá fazê-lo. Qualquer que seja o bem a ser administrado, o planejamento é imprescindível, sendo essa a principal tarefa dos gestores. Esse processo é a forma de modificar o presente e transformar o futuro, onde o planejamento é realizado de maneira eficiente quando o diagnóstico da situação atual é preciso, ou seja, o presente, os fatos que estão acontecendo, devem ser descritos de maneira realista.

O planejamento do turismo requer para seu desenvolvimento, a presença dos atributos físicos de uma determinada localidade. Nesse sentido, Boullón (2001, p.8) argumenta que “planejar bem o espaço é descobrir sem erro como é a realidade (nossa realidade, não outra), e ser capaz de imaginar aquilo que devemos agregar-lhe, para que, sem que perca seus atributos, adapta-se as nossas necessidades”.

Ambos os autores destacam a importância da avaliação da realidade ser realizada de forma crítica e verdadeira. Com a avaliação do momento atual realizada, os objetivos são traçados. Sendo importante ressaltar a preservação dos atributos locais, para que sejam conservados e não se percam ao longo do processo de planejamento.

No processo de planejamento destacam-se três níveis: estratégico, tático e operacional.

O aspecto estratégico é definido como o momento da tomada de decisões, sendo essa uma das etapas mais importantes para a atividade turística, traçados os objetivos que deverão ser alcançados e as ações para que as metas se concretizem. Essa parte do planejamento é um das principais etapas, sendo destacada por Acerenza (2006, p. 85) uma vez que,

trata das decisões ditadas pelas mais altas autoridades do setor em matéria de desenvolvimento turístico, ou seja, os ministros, secretários de Estado e os dirigentes-regentes dos organismos de Turismo, dependendo do caso, assessorados por seus respectivos *staffs*, especialmente por aqueles a quem delegaram a função do planejamento dentro da entidade social.

O aspecto tático é a implementação das ações decididas na etapa anterior, essa fase é de aplicação dos planos, programas e projetos traçados desenvolvidos para que os objetivos sejam alcançados, entretanto trata-se da implementação de objetivos específicos.

O aspecto operacional é o desdobramento dos planos do planejamento tático.

Planejamento estratégico tem seu espaço no topo da organização, influenciando-a e direcionando-a. O planejamento tático refere-se aos escalões intermediários, subordinados à alta administração. E o planejamento operacional diz respeito às tarefas executadas dentro da empresa. (PETROCCHI, 2001)

A importância dos níveis de planejamento é ressaltado por Petrocchi ao observar que, "No nível estratégico ocorrem as definições de rumos, como a visão de futuro, a missão que se prevê e o estabelecimento de estratégias, seguidas de um diagnóstico amplo, denominado análise macroambiental, bem como da escolha dos objetivos possíveis e das estratégias de marketing a ser utilizadas para alcançar tais objetivos". (PETROCCHI, 2001, p.68)

É de extrema importância o reconhecimento da hierarquia existente entre os três níveis de planejamento, pois o planejamento estratégico está caracterizado por se localizar na alta administração da organização e por ser, sempre, de longo prazo. Já o planejamento tático, que está localizado no nível intermediário, pois está subordinado ao planejamento estratégico e, dessa forma, definido como sendo de médio prazo. Na base do planejamento está o nível operacional que compreende a execução das tarefas definidas nas etapas anteriores, dessa forma as ações são de curto prazo.

Para alcançar os objetivos e metas determinadas no planejamento estratégico são necessários programas e ações planejadas para que a teoria seja colocada em prática, ou seja, tudo que foi planejado e almejado precisa dos meios necessários para ser alcançando. Assim, a implementação, a execução e o controle destes planos são as etapas operacionais indispensáveis ao alcance dos objetivos e metas traçados.

No entender de Petrocchi (2001, p. 267) “os planos setoriais são compostos pelos programas e projetos que integram o processo de planejamento estratégico. Conceitualmente, são as ações que compõem o planejamento tático e operacional. Na prática, são as medidas adotadas para atingir os objetivos estratégicos estabelecidos”.

O processo de planejar é uma atividade árdua que depende de diversos fatores, pois nele estão envolvidos todos os atores da sociedade, que são os principais afetados pelas consequências do referido processo, onde a participação da comunidade é relevante quando o planejamento está direcionado para o desenvolvimento sustentável.

De modo geral o planejamento é realizado por uma equipe multidisciplinar composta por indivíduos de diferentes áreas, sendo necessária a presença de uma liderança, pois mesmo que esta equipe seja bem estruturada é de extrema importância a existência de um líder. “Um ótimo planejamento e uma boa organização não são suficientes para uma boa gestão pública. É necessário que haja uma direção que coloque a organização em marcha e execute os planos para atingir os objetivos do governo”. (SALDANHA, 2006, p.51)

Para que todo o processo ocorra são necessários também direção e controle, pois qualquer que seja o planejamento, as ações e projetos precisam ser monitorados para que sejam medidos os resultados a curto prazo. Esse controle irá direcionar novas ações, caso os objetivos esperados não estejam sendo alcançados. Por esse motivo a avaliação não deve ocorrer somente no final do prazo que foi estabelecido, sendo que na maioria dos casos algumas ações não têm a reação esperada, o que leva a necessidade de ser modificada e corrigida.

Por isso, é preciso estabelecer um processo de monitoramento constante dos resultados que estão sendo alcançados. ”A análise dos resultados poderá provocar o replanejamento das ações, iniciando-se, assim, um novo ciclo, mas sempre em busca dos objetivos estratégicos estabelecidos”. (PETROCCHI, 2001, p.70)

O planejamento do turismo no passado tinha uma abordagem diferente da que é observada atualmente. Quando o planejamento do turismo se consolida na América Latina, por volta dos anos 1970, a atividade tinha como objetivo resolver outros problemas, ou seja, os de índole econômica e as questões físicas de território.

Esse modelo de planejamento, com tais objetivos, não obteve sucesso no desenvolvimento da atividade turística, além de divergir do planejamento realizado atualmente em muitas localidades, que é o de desenvolver o espaço, inserindo no processo de planejamento dessa atividade a comunidade local e fazendo com que o Turismo traga benefícios efetivos para a localidade.

Como em qualquer outro modelo de gestão, a do turismo não difere quando trata de etapas de planejamento, como já foi abordado anteriormente. Entretanto, o processo de planejar a atividade turística tem uma característica peculiar na importância do território, ou seja, do espaço físico propriamente dito, pois o turismo depende dos recursos naturais, culturais, tangíveis e intangíveis.

A exploração de recursos naturais tem que ser realizada de maneira crítica, pois esses são esgotáveis. Caso a exploração comprometa a sua utilização os efeitos serão sentidos não apenas pelos freqüentadores daquele determinado lugar, mas principalmente pela população local. Por isso, o planejamento tem que ser pensando de forma conjunta com a comunidade, uma vez que a atividade turística modifica o modo e a qualidade de vida desta população e o planejamento, para Hall (2001, p.95) “ainda é considerado importante por que seus efeitos são extremamente significativos e potencialmente duradouros”.

A atividade turística pode envolver toda a comunidade, sendo que o fator primordial para existência do Turismo na maioria dos casos, é a existência de atrativos que diferenciem aquele determinado local dos outros. Essa diferença está quase sempre baseada nas características históricas e culturais do local. Quando o Turismo passa a explorar o local, deve haver o cuidado para que essas características sejam preservadas, pois sem atrativos, o turismo não se desenvolve e prejudica o local por ter sido mal explorado.

A afirmação de que as características locais devem ser conservadas é ratificada pela citação abaixo:

A evolução da atividade, o respeito aos valores culturais e sociais, assim como os conceitos inerentes ao desenvolvimento sustentável definem premissas para o planejamento do turismo. Tais premissas são fundamentais para balizar o direcionamento de um sistema turístico. Porém, é preciso ter consciência de que o universo no qual o sistema encontra-se inserido está em constante mutação, fato que precisa ser sempre monitorado para que sejam feitas atualizações não apenas das metas e das estratégias adotadas, mas também das premissas de planejamento. (PETROCCHI, 2001, p.97)

Qualquer tipo de política pública elaborada deve estar subordinada, ao que deveria ser sempre seu objetivo que é o de governar para a população e fazer o bem para a comunidade, e não administrar para atingir objetivos próprios ou de uma pequena parcela da população, o que ocorre em muitas localidades no Brasil. No turismo, a população tem que estar inserida no planejamento, pois sofre diretamente os efeitos da atividade, sendo essa participação desenvolvida de acordo com o modelo de gestão adotado.

O planejamento pode ser realizado de diferentes formas, seguindo metodologias específicas. O modelo participativo é a forma que poder público encontrou, nos últimos anos, para que a comunidade local participe de todas as fases do processo, privilegiando a tomada de decisões por parte desta.

A formulação de uma política de qualquer natureza deve atingir o macro objetivo sendo ele o do bem da coletividade, entretanto no turismo, existem outros princípios que deverão ser respeitados “a satisfação do visitante, a proteção dos valores culturais e morais da comunidade receptora e a proteção do meio ambiente” (ACERENZA, 2003, p.124).

A participação da comunidade é de extrema importância, pois está presente em todo o local, conhecendo suas fragilidades e também, sabendo descrever melhor os atrativos a serem explorados. O processo deve ser uma realização conjunta da equipe técnica que irá avaliar o local de acordo com a visão profissional e a população que indicará os locais e necessidades desconhecidas ao olhar dos técnicos.

Com a população inserida no planejamento da atividade estará sendo atendido o objetivo primário do turismo, sendo que essa participação não é uma garantia de desenvolvimento sustentável. O local será bom para o turista se este for considerado bom para a sua própria população, o que é ratificado por Hall (2001, p.54) “satisfazendo-se as necessidades locais, também seria possível satisfazer as necessidades do turista”.

Ao desenvolver o turismo em determinada localidade, é inevitável que reações positivas e negativas ocorram perante aquela atividade. O planejamento participativo ameniza as reações negativas, pois com a população participando do processo, as idéias e objetivos poderão ser compartilhados, o que gera um sentimento de participação e não de exclusão dessa determinada comunidade.

A participação deverá ser permanente, pois o processo de desenvolvimento da atividade é longo e é importante que a população participe da manutenção da atividade, uma vez que, de acordo com o desenvolvimento do setor, novos objetivos e reações são descobertos. Petrocchi (2001, p. 192) observa que “o planejamento do turismo precisa ser ancorado na comunidade, envolvendo-a na escolha de caminhos, tomada de decisões e, posteriormente na gestão compartilhada do turismo”.

Ao realizar uma política que não conta com a participação da comunidade e de outros atores sociais as reações negativas são freqüentes, o que pode ser observado em alguns casos de políticas públicas de turismo.

A verba pública é necessária para o desenvolvimento de qualquer atividade que tenha como planejador um órgão público, entretanto uma ferramenta valiosa que tem contribuído para o alcance de objetivos no turismo são as parcerias público-privadas. Uma saída para o atraso da referida verba, sendo essa parceria ampla, ou seja, a área de atuação não está limitada a investimento, existindo assim outros pilares dessa parceria como o modelo de gestão de uma empresa privada ou suas características, serem inseridas na gestão pública, por essa ser conhecida como conservadora.

Além da burocracia, a formulação de políticas públicas tem de se adaptar a escassez dos recursos governamentais, onde mesmo reconhecendo o turismo como uma atividade geradora de divisas, outros setores tidos como serviços básicos, como educação e saúde, recebem um volume maior de investimentos, sendo essa uma questão que pode ser contornada com formação de parcerias.

A respeito desse tema, Beni observa que: “o sistema de parceria com a iniciativa privada é a única solução, a médio e curto prazo, para enfrentar a escassez pública de recursos financeiros disponíveis”. (BENI, 2006, p.177)

Especialmente no desenvolvimento da atividade turística essas parcerias são aproveitadas em função do turismo ter os efeitos otimizados, pois outros setores da sociedade são beneficiados por essa atividade. Como uma atividade geradora de divisas as empresas privadas possuem a visão de que receberão o valor investido em um período relativamente curto de tempo.

Atualmente esse instrumento de parceria é muito utilizado pelas políticas públicas geral, e não somente com o turismo. Todo este processo é definido por Beni, como Gestão Compartilhada:

Gestão Compartilhada é uma forma de associação entre o poder público e o privado para a prestação de serviços de natureza de interesse público. Esse modelo visa introduzir na execução dos serviços princípios gerenciais típicos da iniciativa privada, fugindo assim do modelo de gestão tradicional burocrático e centralizado, exercido pelo poder público. (BENI, 2006, p. 179)

Nas palavras de Beni, pode se observar que a parceria entre entidades públicas e privadas não é realizada somente na parte financeira, mas também, pela troca de experiências, ou seja, a forma de administrar da empresa privada inserida na gestão pública, reduzindo a burocracia e dando mais agilidade aos processos.

A gestão do turismo possui todas as etapas de qualquer outro planejamento, ou seja, os critérios a serem respeitados, os objetivos a serem alcançados e os prazos que devem ser obedecidos.

O controle da gestão estratégica, na atividade turística possui diversos indicadores utilizados para mensurar os seus efeitos: a movimentação de turistas, balança turística e uso da capacidade de alojamento instalada, não se restringindo a estes. Com estes e outros dados é possível analisar o impacto econômico em uma determinada região.

Importante destacar que o planejamento se dá em todas as esferas de governo. Quando se trata de um planejamento nacional, as perdas de objetivos são maiores em função da dissipação das idéias. Entretanto, uma das ferramentas utilizada pelo governo para que os efeitos da centralização do governo não ocorram no turismo pode ser encontrada no Plano Nacional de Turismo de 1999, que tem como premissa, a municipalização. Essa diretriz foi implementada a partir do - Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que tinha como objetivo geral fomentar o desenvolvimento turístico sustentável nos Municípios, com base na sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política. Sendo um dos objetivos específicos, descentralizar as ações de planejamento, coordenação, execução, acompanhamento, e avaliação, motivando os segmentos organizados no município a participar da formulação e da co-gestão do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo. (PNMT, 1999)

Assim, atualmente as políticas públicas de turismo são formuladas com intuito de amenizar os impactos negativos das formas convencionais de governo, como a

centralização política, a burocracia e a ausência de participação da população no planejamento da atividade.

Portanto a gestão do planejamento do turismo está atrelada à administração pública, daí a importância de conhecer como esse processo se estabeleceu ao longo dos anos no Brasil.

2.1 GESTÃO PÚBLICA

Todo o processo da gestão pública se torna de conhecido por ser estudado ainda nas escolas, principalmente no ensino médio, assim as informações aqui descritas foram retiradas do livro de história do autor José Robson Arruda no livro Império e República – História total 2.

A administração pública no Brasil teve seu início na queda da monarquia no ano de 1889, quando foi instalado no país o governo provisório da República. Naquele momento o país apresentava um crescimento econômico promissor em função da grande produção de café e borracha; a população era em sua maioria negra e analfabeta, o que determinava a pouca participação nas eleições, pois o voto era somente para pessoas alfabetizadas.

Com a instalação da República, logo foi instituída uma assembléia constituinte. Em fevereiro de 1891 foi promulgada a 1º Constituição Brasileira, estabelecendo as leis que direcionavam o poder no Brasil. As principais diretrizes dessa constituição diziam respeito a: mandato de 4 anos para o presidente da república eleito por eleições diretas; manutenção dos três poderes, extinguindo o poder moderador; autonomia dos estados que antes eram chamados de províncias; implantação do voto universal masculino, sendo esse não secreto e excluindo os analfabetos.

Nos anos seguintes configurou-se no país um cenário de descentralização política, em função de a constituição ter dado maior autonomia para os estados e municípios e domínio das elites regionais, pois apenas dois estados brasileiros governavam o país, sendo estes São Paulo e Minas Gerais, ambos com importância econômica para o país.

Com a política vigente no país a população sempre esteve distante das decisões políticas, dessa forma o país era governado para as elites direcionado a política para os seus próprios interesses.

No período entre 1910 e 1920, ocorreu grande crescimento econômico no país devido à industrialização, incentivado pela Primeira Guerra Mundial. Ainda nesse período também, se instalaram no Brasil um grande número de empresas estrangeiras.

O país crescia economicamente, mas a população continuava distante das decisões políticas, fazendo crescer o descontentamento com o sistema vigente, permeado pelos privilégios da elite e pela corrupção eleitoral.

Nesse cenário, ocorria também à divergência política entre os próprios governantes, aumentando a crise no governo, o que culminou na Revolução de 1930.

Essa revolução foi de relevante importância, pois se instalou nesse ano o Governo Provisório de Getúlio Vargas, que promulgou as importantes leis trabalhistas, o que fez com que esse governo obtivesse o apoio da população. Esse período foi caracterizado pela dissolução do congresso e das assembléias legislativas, e pela criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Essas novas diretrizes aumentaram o poder do governo no país que, sem o Congresso, assumia um poder totalitário.

No ano de 1934, Getúlio Vargas foi eleito pela Assembléia Nacional Constituinte, e o período governado por ele entre 1934 e 1945 ficou conhecido como Estado Novo.

Nesse mesmo ano foi promulgada a Constituição de 1934, que refletia os interesses dos diversos grupos sociais participantes da Assembléia Constituinte são eles: oligarcas, tenentes, sindicalistas, profissionais liberais e funcionários públicos. Essa constituição reconheceu os sindicatos e associações profissionais, criou a Justiça do Trabalho e a Eleitoral, estendeu o voto secreto às mulheres e aos maiores de dezoito anos.

O crescimento no país era inquestionável, entretanto, isso fazia com que as desigualdades se agravassem, pois o crescimento da região sudeste do país era divergente do resto do país, principalmente do Nordeste, que continuava a viver de forma miserável.

Esse foi um período marcado por grande convulsão política e em 1937 alegando ameaça contra seu governo, Vargas deu um golpe de estado passando a governar o Brasil como ditador, momento em que o país foi governado de maneira radical.

Nesse mesmo ano foi promulgada uma nova constituição que refletia os ideais do governante naquele momento. Toda a constituição tinha idéias básicas do regime fascista italiano, que conferia plenos poderes ao presidente, aos seus ministros e os poderes Legislativo e Judiciário ficavam enfraquecidos, e o mandato de presidente passou de quatro para seis anos.

Outra constituição foi promulgada em 1946, sendo essa marcada por aspectos liberais, dando autonomia aos estados e municípios e independência dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

Nos anos seguintes ocorreria no Brasil um período de grande e rápido crescimento econômico, marcado pelo governo do presidente Juscelino Kubitschek que se iniciou em 1956. Juscelino teve como meta do seu governo um plano rápido de crescimento econômico. Afirmava que o Brasil cresceria em 5 anos o que deveria crescer em 50 anos. Assim, foi criado o Conselho de Desenvolvimento que tinha como objetivo levantar recursos para o seu programa de desenvolvimento.

Como o Brasil estava crescendo foram necessárias obras que acompanhavam esse desenvolvimento, e no mesmo governo foi lançado o Plano de Metas que consistia na abertura de estradas, construção de grandes unidades industriais, como por exemplo, uma refinaria de petróleo, além de hidrelétricas, siderúrgicas e fábricas de automóveis.

O governo de JK, como ficou conhecido, foi marcado por grandes obras, principalmente pela construção da nova capital, Brasília, sendo um dos seus objetivos com essa construção povoar o interior do país.

Toda essa política de desenvolvimento do país foi realizada com empréstimos e fundos internacionais o que fez aumentar a dívida externa brasileira, que nesse período já possuía um grande montante em função dos empréstimos realizados pelos governos anteriores.

Apesar do crescimento e desenvolvimento do país, a indústria brasileira foi prejudicada, pois o governo adotava uma política que facilitava a entrada de empresas multinacionais no país, com incentivos criados através de leis especiais, com o objetivo de desenvolver a economia nacional, sobretudo a industrialização.

O ano de 1964 foi de extrema importância para as políticas públicas e para democracia brasileira. Nesse ano o Brasil sofreu um golpe militar, passando a ser governado pelos militares, com uma ditadura militar que iria durar até 1985.

A ditadura militar teve sua gestão marcada pelos Atos Institucionais que alteravam a constituição em vigor e se caracterizava pela repressão à democracia. No ano de 1967 foi promulgada uma nova constituição, que refletia as características do governo militar, com censura e que dava ao presidente praticamente poderes ilimitados.

Nas décadas de 1960 e 1970 observou-se uma mudança de comportamento no mundo, novos hábitos e atitudes passaram a ser adotados e o movimento hippie é um exemplo desse processo de mudança. No mesmo período a televisão se torna o principal meio de comunicação em massa do Brasil.

O processo de redemocratização do país foi lento, sendo iniciado no ano 1974 e em 1985 chega ao fim o regime militar. Marcado pelo movimento das Diretas Já, caracterizado por ter sido popular e histórico para o Brasil.

Em 1988 foi promulgada a Nova Constituição do Brasil que está vigente até hoje. Essa restabeleceu o caráter direto das eleições, extinguindo as leis autoritárias da ditadura e introduziu os princípios democráticos, igualdade de todos perante a lei.

Nesse período o Brasil passa por uma crise econômica, pois no período em que era governado pelos militares tinha o apoio financeiro dos Estados Unidos, quando o país passa pelo processo de redemocratização esse apoio é retirado, trazendo ao país prejuízos econômicos.

Em 1990, Fernando Collor de Mello é empossado presidente do Brasil. Esse presidente coloca em vigor o Plano Collor, caracterizado como neoliberal, pois previa o recolhimento do Banco Central, pelo prazo de 18 meses todas as quantias superiores a 50 mil cruzados novos, depositados em conta corrente, poupança e aplicações financeiras. Esse procedimento fez com que as pessoas que tinham depósitos bancários ou aplicações tivessem seus recursos bloqueados.

Outro ponto marcante do governo Collor, foi o programa de privatização que se estendeu no governo posterior de Fernando Henrique Cardoso.

Em 1994 foi criada a moeda vigente no país, o Real, pelo então presidente FHC. Além da abertura da economia e reformas na constituição, como a aprovação da reeleição para segundo mandato da presidência, características do seu governo.

Portanto, a administração pública não acompanha o desenvolvimento

econômico do país, visto que ao longo do tempo, mesmo com as mudanças da política e dos governantes, a forma de governar é a mesma.

Momentos diferentes foram observados ao longo da história político administrativa do país e até o momento atual são observadas características que remontam a colonização portuguesa, como o exemplo de um governo centralizado e burocrático.

Atualmente o país é considerado desenvolvido, entretanto a sua principal característica é a de ser um país de contrastes, que possui grande parte do país modernizada, que convive diretamente com uma realidade diferente dessa pequena maioria que governa o país.

A partir da Constituição de 1988, os municípios passaram a ter maiores poderes, contudo a questão da arrecadação permanece concentrada no governo federal, dessa forma o repasse de verbas é realizado de maneira desequilibrada.

Não sendo diferente da administração do país em um contexto geral, a gestão do turismo no Brasil, também é considerada tardia e por esse motivo enfrenta dificuldades de gestão ao longo do tempo, sendo esse tema a ser discutido a seguir.

2.1.1 Gestão Pública do Turismo no Brasil

A gestão do turismo no Brasil até a década de 1990 não era realizada de forma eficiente tendo ocorrido até esse momento políticas isoladas que não se consolidavam em uma política nacional de turismo.

O planejamento da atividade turística propriamente dita na América Latina também foi tardio. Ocorreu uma tentativa na década de 1960, entretanto se consolida na década de 1970, fator que influenciou diretamente o Brasil.

O turismo quando começou a ser pensado como uma atividade importante teve o planejamento direcionado para a resolução de problemas territoriais, ou seja, a atividade turística era tida como a solução desses espaços que estavam em situação de dificuldade. Os governos também tinham outras ações, como regular a entrada e saída de visitantes, a prevenção de difusão de problemas de saúde pública onde, após esse momento os governos se preocupam com a divulgação, ou seja, com o marketing dos determinados lugares.

Apesar de o turismo ser uma atividade que está diretamente ligada ao território, pois usufrui do espaço para que a atividade seja realizada, o planejamento não se limita somente ao espaço. A atividade envolve mais do que o espaço e depende diretamente de equipamentos e instalações que tornem possível o desenvolvimento da atividade, além dos atributos tangíveis e intangíveis.

Política pública de turismo é definida por Cruz (2000, p.40) como “um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou deliberadas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território.” Sendo que uma política não precisa ser necessariamente instituída dessa forma, qualquer que seja a atitude por parte do governo mesmo não sendo exposta como política, como uma lei, por exemplo, é considerada em função de ter a mesma finalidade. E a decisão de não ter política é considerada uma forma de política.

No Brasil, o Decreto-lei 55 de novembro de 1966 foi de extrema importância para o turismo, criando o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), além de definir a política pública de turismo. Mesmo sendo considerado como o ponto de partida das políticas públicas de turismo, anterior a esse decreto-lei existiram outras políticas de turismo. Entretanto, elas se restringiam aos aspectos parciais da atividade, como por exemplo, à regulamentação das agências de viagem. Sendo que este decreto dava maior poder a Embratur do que ao próprio CNTur que tinha como objetivo formular as diretrizes a serem obedecidas na política nacional de turismo e a Embratur era quem deveria estudar e propor ao CNTur os atos normativos necessários.

Segundo a autora Rita de Cássia Cruz (2000) o período anterior ao ano de 1966 é considerado como da “pré-história” das políticas públicas de turismo.

As políticas de turismo sempre estiveram ligadas à situação política do Brasil, pois a atividade não é isolada e depende diretamente de outras políticas para que se desenvolva. Em 1930, o país deixa de ser agro-exportador para se tornar industrializado, pois nesse ano ocorreu a Revolução e Getulio Vargas passou a governar o país de forma centralizada o que fez aumentar a interferência do poder público na economia.

Nesse mesmo ano foi criado o primeiro órgão oficial de turismo na administração pública federal, a Divisão do Turismo, que na prática significava a fiscalização das atividades relacionadas às agências de viagem.

Em 1946, durante o período conhecido como Estado Novo foi instituído o decreto-lei 44.863 de 21 de novembro, que cria a Comissão Brasileira de Turismo – Combratur. Esse órgão estava diretamente subordinado à Presidência da República, e tinha por finalidade coordenar, planejar e supervisionar a execução da política nacional de turismo. A Combratur é extinta em 1962, e a política nacional cuja esta era responsável não é efetivada, pois as diretrizes são abandonadas após a sua extinção, juntamente com o encerramento das atividades desse órgão.

Fator importante no desenvolvimento do turismo no Brasil ocorreu nas décadas de 1960 e 1970, durante esse período o Brasil teve sua malha rodoviária renovada e ampliada, estando esta ligada à implementação automobilística no país, o que pode ser observado no governo de Juscelino Kubitschek, caracterizado pelo grande desenvolvimento econômico. Como o país estava se desenvolvendo era necessária uma infra-estrutura que acompanhasse esse objetivo, assim as estradas tiveram o papel importante, pois caracterizava a ampliação do mercado interno e o desenvolvimentismo que tanto era visado pelo governo. Mesmo que o objetivo da ampliação da malha rodoviária não fosse o turismo, este contribuiu diretamente para o desenvolvimento da atividade.

É relevante destacar que os transportes aéreo, ferroviário e marítimo não foram privilegiados por políticas desenvolvimentistas, o que explica a ineficiência e a forma como são mal utilizados atualmente no país.

Outro ponto importante para o Turismo foi a criação do Fundo Geral de Turismo (Fungetur). Como explica Cruz (2000, p.68), “o Fungetur é concebido no contexto do plano de desenvolvimento econômico intitulado Metas e Bases para a Ação do Governo, compreendendo o período 1970-72, sob a presidência de Garrastazu Médici.” Esse fundo destinava-se a “fomentar e prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades turísticas consideradas de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional”, definido dessa forma pela autora Rita de Cássia Cruz. Dessa forma é reconhecido como o primeiro plano governamental a contemplar o setor turístico.

A reformulação da Embratur e a extinção do CNTur se dá no ano de 1991, devido a reforma administrativa realizada pelo então presidente Collor de Mello (1990-92), logo as atribuições do CNTur passam a ser responsabilidade da Embratur, que passa a ter como função, formular, coordenar e fazer executar a política nacional de turismo, junto com essa modificação acontece a mudança da

sede do referido órgão para o Distrito Federal, que tem como consequência a perda de um número significativo de funcionários.

Nesse mesmo período é criado o Plano Nacional de Turismo (Plantur), porém ocorre o equívoco onde o plano antecedeu a política nacional de turismo que seria implementada somente no ano de 1996. Essa Política Nacional de Turismo é orientada por quatro macros - estratégias: a primeira voltada para o ordenamento, desenvolvimento e promoção da atividade pela articulação entre o governo e a iniciativa privada; a segunda destinava-se à qualificação dos recursos humanos envolvidos no setor; a terceira compunha-se pela descentralização da gestão turística por intermédio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, municipalização do turismo e terceirização de atividades para o setor privado; a quarto macro - estratégias previa a implantação de infra – estrutura básica e turística adequada às potencialidades regionais.

Esse período é histórico na política brasileira por ter ocorrido o *impeachment* do presidente da república.

Cabe lembrar que o Plantur foi concebido em um período de grande instabilidade política, no decorrer do qual houve, pela primeira vez na história do Brasil, o *impeachment* de um presidente. Essa instabilidade política, acompanhada de acentuada instabilidade econômica, reflete-se, de forma negativa, sobre todos os setores produtivos do país, incluindo-se o turismo. (CRUZ, 2000, p.62)

Na década de 1990 o turismo é reconhecido internacionalmente como uma atividade geradora de divisas que possibilita o desenvolvimento econômico de um país. Essa idéia é refletida no Brasil, quando em 1996 é então formulada a política nacional de turismo, sendo esta citada no ano de 1992 quando foi concebido o Plantur.

Uma política será bem sucedida quando estiver articulada com outros setores. Para que obtenha êxito os setores devem ser planejados de maneira conjunta, o que dificilmente ocorre no Brasil, dessa forma as políticas não são contínuas por não serem articuladas. Entretanto, o turismo é visto como atividade geradora de riquezas é isso faz com que apareçam planos, projetos e programas por parte dos setores públicos a partir da década de 1990.

O governo reconhece que a infra-estrutura básica é necessária para que o turismo se desenvolva. Os investimentos deveriam ser destinados para que as

necessidades básicas do cidadão fossem atendidas, entretanto na maioria das vezes ocorre o interesse por parte do governo em preparar o território para a instalação do mercado capital, onde o objetivo é o lucro e não o bem da comunidade local.

Reconhece-se que ação governamental ocorre com atraso, onde a população local necessita do básico para viver de forma digna e não apenas para que o turismo e empresas particulares se desenvolvam nessa determinada localidade.

Desenvolvimento sustentável, conservação e proteção do meio ambiente, gestão participativa, descentralização da gestão, são características traçadas a partir da década de 90 e que vêm permeando o planejamento do turismo no Brasil até o momento atual, sendo este período considerado entre 1994 até 2002.

No primeiro mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso, no período de 1995 – 1998 ocorre a criação do Ministério dos Esportes e do Turismo.

Com o reconhecimento do Turismo como uma atividade geradora de renda e de empregos, em janeiro de 2003, no primeiro mandato de Luis Inácio Lula da Silva foi criado o Ministério do Turismo (MTUR). O turismo passa a ter o seu próprio ministério, o que facilita a articulação com outros ministérios e setores do país.

O Ministério do Turismo foi criado com a missão de desenvolver o turismo como uma atividade econômica sustentável, com papel relevante na geração de empregos e divisas, proporcionando a inclusão social, inovando na condução de políticas públicas com um modelo de gestão descentralizado, orientado pelo pensamento estratégico. (MTUR, 2008)

Após a criação do Ministério, a Embratur passou a se concentrar na promoção, no marketing externo e no apoio à comercialização de produtos, serviços e destinos brasileiros, assim os esforços estão direcionados para a promoção do Brasil, principalmente no exterior.

O que pode ser observado no texto acima é que o turismo no Brasil, passou por diversas etapas conturbadas, com a criação e extinção de órgãos gestores dessa atividade o que reflete em atraso na gestão da referida atividade.

Portanto, a gestão do turismo no Brasil teve sua evolução lenta e gradual, pois a criação de um ministério somente para a gestão do turismo foi tardia. Importante que essa nova etapa da gestão pública está sendo direcionada de acordo com as tendências atuais, como a descentralização do governo. Assim busca-se que a atividade turística seja importante para o desenvolvimento

econômico e social do país, atingindo esses objetivos de acordo com o proposto pelos gestores públicos.

Dessa forma o texto seguinte busca explicar a gestão pública do turismo no estado do Rio de Janeiro para que seja entendido o processo pelo qual a atividade no estado se desenvolveu, e quais os fundamentos e características da gestão aplicada ao estado.

2.1.2 Gestão Pública do Turismo no Estado do Rio de Janeiro

O turismo como atividade no Estado, é contextualizado na cidade a partir do momento em que a cidade torna-se a capital do país, no momento o qual a família imperial passa a residir na cidade. Esse se dá no início do século XIX, porém existe uma grande dificuldade na obtenção de materiais que expliquem o processo evolutivo do turismo em função da dissipaçāo e encerramento de órgāos com os referidos materiais históricos.

Com a dificuldade de acesso a dados históricos fica evidente que o turismo no Estado sempre esteve subordinado a cidade do Rio de Janeiro, como é ratificado por Fratucci (2005, p. 41), “Enquanto o primeiro desenvolveu-se de forma marcante, o segundo sempre foi tratado de forma secundária e complementar ao primeiro”. Assim, o turismo no estado desenvolveu-se lentamente, com isso a atividade tornou-se mais intensa na cidade e posteriormente no Estado.

A partir do momento que a cidade do Rio de Janeiro torna-se conhecida pelo fato da corte portuguesa ser transferida e permanecer no local, a cidade ganha um impulso no número de visitantes. Onde até o momento atual continua sendo um grande portão de entrada de visitantes que têm o Brasil como destino turístico, seja pela suas características físicas ou sócio-culturais.

O Rio de Janeiro sempre foi, e continua sendo, o estado brasileiro onde a atividade turística apresenta dimensões mais marcantes, tanto para a sua economia, como para sua estrutura sociocultural. Ancorado em um dos principais portões de entrada de turistas estrangeiros do país, o estado, em sua quase totalidade territorial, tem no turismo um dos suportes de desenvolvimento mais importantes” (FRATUCCI, 2005, p. 82)

Mesmo a cidade sendo destaque no país no que diz respeito a turismo, a preocupação institucional, ou seja, por parte do governo foi tardia. Esse atraso não se refere somente ao Estado em questão, como já foi explicado anteriormente, ocorre na década de 60 uma tentativa na qual não é bem sucedida, entretanto nessa década é criada a Embratur, sendo na década de 1970 a consolidação dos órgãos institucionais, este a nível federal.

No Rio de Janeiro a década de 1950 tem seu valor histórico, pois é nesse período, se dá a criação dos órgãos mais importantes para a gestão pública no turismo. É criada pelo governo do antigo estado do Rio de Janeiro, a Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro – Flumitur (lei nº 4.221 de 12/04/1960), com sede na capital Niterói, que mais tarde no ano de 1988 se tornaria a Turisrio. E no antigo estado da Guanabara é fundada a Riotur S/A. Ambas as criações foram de extrema importância para a gestão do turismo, visto que estão em atividade até o momento.

Como não poderia ser diferente do restante da América Latina, a administração da atividade inicialmente foi marcada por questões territoriais, que não resultaram em nenhum desenvolvimento concreto, por ter sido caracterizado por ações pontuais e descontínuas. Essa importância dada ao território foi caracterizada no Estado a partir de 1970, quando ocorreram tentativas de ações de ordenamento territorial.

Na mesma linha de gestão, questão do espaço territorial, que sempre esteve presente no desenvolvimento da atividade, ocorre no período compreendido entre 1979 – 1981, uma identificação do espaço turístico estadual que é explicada por Fratucci (2005, p. 88) como uma “Ação estabelecida pela Embratur a partir de 1979, como o objetivo de orientar a programação dos governos federal e estaduais.” Sendo essa ação uma tentativa de evitar a ocupação desordenada do espaço.“ No Estado do Rio de Janeiro os trabalhos foram desenvolvidos pelos técnicos da Flumitur, no segundo semestre de 1980 e primeiro semestre de 1981”. (idem; p. 89)

Conseqüência dessa ação foi a divisão do espaço turístico em 6 zonas turísticas efetivas:

a) Rio de Janeiro e Niterói; b) Mangaratiba, Parati e Angra dos Reis, c) Resende (ainda incluindo Itatiaia), Barra Mansa, Valença, Vassouras, Paraíba do Sul e Miguel Pereira; d) Petrópolis, Teresópolis e Nova Friburgo; e) Macaé (incluindo Quissamã e Carapebus), Casimiro de Abreu (incluindo Rio das Ostras), Campos dos Goytacazes e Itaperuna; f) Saquarema, Araruama, São Pedro da Aldeia (incluindo o distrito de Iguaba Grande) e Cabo Frio (incluindo Armação de Búzios e Arraial do Cabo) e três zonas turísticas potenciais: a) São João da Barra (incluindo São Francisco do Itabapoana); b) Santa Maria Madalena, São Fidélis, Itaocara, e Santo Antonio de Pádua; c) Marica (FLUMITUR, 1980)

Essa divisão não é necessariamente correta, até por que outras divisões foram realizadas e na maioria das vezes atinge todos os requisitos propostos.

Tanto essa divisão descrita acima, quanto outros projetos que foram implantados posteriormente como: Identificação das áreas especiais de interesse turístico (1981- 1985); Plano indutor de investimentos na região dos Lagos (1988-1989); Campanha “Cidades Maravilhosas do Estado do Rio de Janeiro” (1988-1990); Plano diretor de desenvolvimento náutico (1988-1990), todos estes citados por Fratucci, 2005. Mesmo que não tenham atingido os objetivos estabelecidos no momento de sua implantação, foram utilizados como base para posterior plano de ordenamento do território.

Todas as tentativas são validas, entretanto esbarra em problemas de investimento, político ou mesmo por estar baseado em algum projeto externo que não se encaixa na realidade de onde é aplicado. Assim importante destacar o aproveitamento desses trabalhos, o que ocorreu com a Turisrio nos projetos posteriores.

Após diversos projetos inacabados, em 1989, o turismo é destacado na Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

Artigo 227: O Estado promoverá e incentivará o turismo, como fator de desenvolvimento econômico e social bem como de divulgação, valorização e preservação do patrimônio cultural e natural, cuidando para que sejam respeitadas as peculiaridades locais, não permitindo efeitos desagregadores sobre a vida das comunidades envolvidas, assegurando sempre o respeito ao meio ambiente e à cultura das localidades onde vier a ser explorado.
 § 1º O Estado definirá a política estadual de turismo buscando proporcionar as condições necessárias para o pleno desenvolvimento dessa atividade.
 § 2º O instrumento básico de intervenção do Estado no setor será o plano diretor de turismo, que deverá estabelecer, com base no inventário do potencial turístico das diferentes regiões, e com a participação dos

Municípios envolvidos, as ações de planejamento, promoção e execução da política de que trata este artigo.

Sendo esse um passo importante na evolução da atividade no Estado, entretanto o Plano Diretor de Turismo passou a ser planejado em 1997, numa ação conjunta da Turisrio e com a Secretaria de Estado de Planejamento – Secplan.

A principal atribuição dos órgãos envolvidos era o de inventariar todos os dados pertinentes à questão turística estadual, programas, projetos, documentos, dados tudo deveria ser levado em consideração.

Após o final da pesquisa foi gerado o primeiro relatório que se consolidou no Diagnóstico do Plano Diretor de Turismo do Estado, apresentado também de forma sintetizada em Relatórios Executivos para cada uma das Regiões Turísticas do Estado. (FRATUCCI, 2005, p. 96)

Com base nesse diagnóstico foram realizadas oficinas regionais com o objetivo de discutir tais questões, como conclusões das discussões foram materializadas proposições que definiram programas e projetos que deveriam ajudar no desenvolvimento da atividade turística estadual. “Com a conclusão do Plano Diretor de Turismo, pela primeira vez o estado do Rio de Janeiro passou a contar com um instrumento de política estadual de desenvolvimento turístico formal, o qual deverá balizar as ações, tanto institucionais quanto privadas, para o setor turístico”. (FRATUCCI, 2005, p. 97)

O plano descrito acima foi de extrema importância, para o governo, pois desenvolveu uma visão mais ampla, destacando o turismo como regional. Sendo importante destacar a participação de consultoria internacional financiada pelo BID – Banco Interamericano de desenvolvimento. Essa consultoria propôs a instituição das áreas de desenvolvimento estratégico – ADEs, que se tornaram importante ferramenta para o desenvolvimento da atividade no estado. Essas áreas foram criadas com a finalidade de facilitar as ações de marketing e promoção, entretanto posteriormente foram utilizadas para o planejamento e gestão.

Após esse processo, foi proposta uma nova divisão em termos de atualização, onde após a implantação do PNMT - Programa Nacional de Municipalização do Turismo, os municípios perceberam a necessidade de se organizar em grupos, sendo que esses se organizaram de forma descentralizada.

Esse processo de organização gerou divergências o que levou a criação do Fórum Estadual de Secretários de Turismo onde ocorreram muitas discussões e como resultado foi uma nova divisão do território turístico estadual, com algumas modificações em relação a que havia sido realizada na década de 1980, a qual pode ser observada abaixo:

Região Turística 01 – Costa Verde: (5 municípios): Angra dos Reis, Paraty, Mangaratiba, Itaguaí, Rio Claro

Região Turística 02 – Agulhas Negras: (4 municípios): Itatiaia, Resende, Quatis, Porto Real

Região Turística 03 – Vale do Paraíba: (3 municípios): Barra Mansa, Volta Redonda, Pinheiral

Região Turística 04 – Ciclo do Café: (10 municípios): Barra do Piraí, Piraí, Valença, Rio das Flores, Vassouras, Mendes, Paracambi, Engº Paulo de Frontin, Miguel Pereira, Paty do Alferes

Região Turística 05 – Metropolitana Rio-Niterói: (2 municípios): Rio de Janeiro, Niterói

Região Turística 06 – Baixada Fluminense: (10 municípios): Seropédica, Japeri, Queimados, Nova Iguaçu, Belford Roxo, Mesquita, São João de Meriti, Nilópolis, Duque de Caxias, Magé

Região Turística 07 – Serra Tropical: (6 municípios): Paraíba do Sul, Comendador Levy Gasparian, Três Rios, Areal, São José do Vale do Rio Preto, Sapucaia

Região Turística 08 – Serra Imperial: (5 municípios): Petrópolis, Teresópolis, Nova Friburgo, Guapimirim, Cachoeiras de Macacu

Região Turística 09 – Serra Norte: (11 municípios): Sumidouro, Carmo, Duas Barras, Bom Jardim, Cordeiro, Macuco, Cantagalo, São Sebastião do Alto, Trajano de Moraes, Santa Maria Madalena, Conceição de Macabu

Região Turística 10 – Rota do Sol: (5 municípios): São Gonçalo, Itaboraí, Tanguá, Rio Bonito, Silva Jardim

Região Turística 11 – Região dos Lagos – A Costa do Sol: (13 municípios): Maricá, Saquarema, Araruama, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Armação dos Búzios, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã

Região Turística 12 – Norte – Costa Doce: (5 municípios): Campos dos Goytacazes, São João da Barra, São Francisco de Itabapoana, São Fidélis e Cardoso Moreira

Região Turística 13 – Noroeste – Doces Águas do Noroeste Fluminense: (13 municípios): Itaocara, Aperibé, Santo Antônio de Pádua, Miracema, Laje do Muriaé, Itaperuna, Natividade, Porciúncula, Varre-Sai, Bom Jesus do Itabapoana, Italva, Cambuci, São José de Ubá

Depois dessa divisão, ocorre a instituição do novo Plano Nacional de Turismo, devido à criação do Ministério de Turismo em 2003. Com isso a gestão pública do

turismo passou a adotar um novo modelo de desenvolvimento orientado para a busca da desconcentração de renda, através da regionalização, da interiorização e da segmentação da atividade turística no país. (MTUR, 2003)

No Rio de Janeiro foram eleitas seis regiões privilegiadas daquelas treze definidas anteriormente, sendo essas: Rio – Niterói, Vale do Café, Costa Verde, Costa do Sol, Agulhas Negras e Serra Imperial, que podem ser observadas na figura abaixo. A decisão de priorizar essas regiões não quer dizer que as outras áreas deixaram de receber atenção do governo.

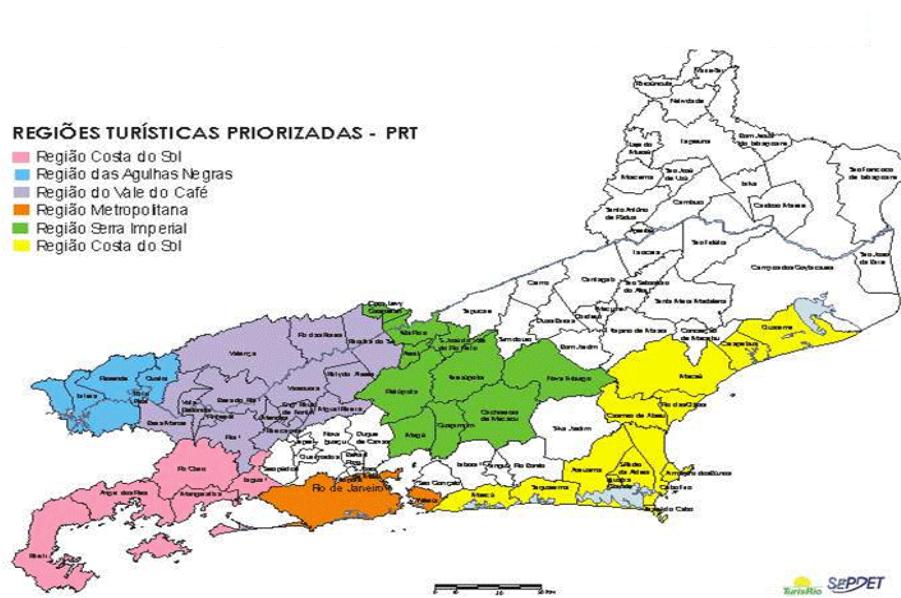


Figura 1 – Mapa das regiões turísticas priorizadas do estado do Rio de Janeiro
Fonte: Fratucci, 2005.

Portanto ocorreram diversos recortes do território estadual, com o objetivo de desenvolver a atividade. Contudo é difícil realizar essa divisão, pois não são todas as cidades que possuem potencial ou atrativos que possam ser desenvolvidos. Dessa forma a definição das regiões não deveria ser territorial, pois mesmo cidades que são vizinhas, na maioria das vezes podem não ser as duas turísticas. Por isso é importante destacar a importância das redes, ou seja, as cidades serem unidas por redes e não por estarem ligadas fisicamente.

Todo esse processo é demorado em função do turismo não ter sido definido como prioridade para o desenvolvimento do estado pelos governantes. Com isso ocorre a descontinuidade dos projetos, e um atraso na gestão e desenvolvimento do setor. Mesmo com todas as adversidades existentes, o Rio de Janeiro ainda é uma das cidades mais conhecidas do mundo, sendo um dos maiores portões de entrada de visitantes do país.

Dentro do contexto de atividade do turismo desenvolvida, ou seja, de uma localidade que tem no turismo um dos seus maiores geradores de renda, a cidade de Petrópolis foi escolhida como estudo de caso. Dessa forma a gestão pública do turismo foi escolhida como objeto de estudo, ou seja, as diretrizes e objetivas dos projetos implantados nessa localidade, para que o local se tornasse uma das cidades mais importantes para o turismo no estado do Rio de Janeiro.

3 PLANEJAMENTO TURÍSTICO NO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

O município de Petrópolis está localizado na Região Serrana do estado do Rio de Janeiro. Possui clima ameno, com temperaturas médias, que no verão a máxima pode chegar a 27° C.

Tem como municípios vizinhos, São José do Vale do Rio Preto, Teresópolis, Magé, Duque de Caxias, Miguel Pereira, Paty dos Alferes, Paraíba do Sul, Areal e Três Rios. Assim o município tem uma localização privilegiada, está somente a 40 minutos do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro, ou seja, somente a 66km de distância, e interligado com uma malha rodoviária que permite acesso a várias regiões do país.



Figura 2 – Mapa de localização do município de Petrópolis
Fonte: Google Maps, 2008.

No estado do Rio de Janeiro, Petrópolis faz parte da Região Serrana. Na divisão das regiões turísticas, se encaixa na região denominada Serra Imperial, que reúne os seguintes municípios: Nova Friburgo, Cachoeiras de Macacu, Teresópolis, Guapimirim, Magé, São José do Vale do Rio Preto, Areal, Três Rios e Comendador Levy Gasparian. Sendo esta uma das regiões turísticas priorizadas pela diretoria da Turisrio e pelo Ministério do Turismo por ser considerada uma região de inserção mercadológica a curto e médio prazo.

Na segunda edição do Plano Nacional de Turismo – PNT 2007/2010 –Uma viagem de inclusão, tem a perspectiva de expansão e fortalecimento do turismo no mercado interno, com especial ênfase na função social do turismo, e dando continuidade a meta de consolidar o Brasil como um dos principais destinos turísticos mundiais.

O PNT propõe um processo de gestão compartilhada e descentralizada da atividade que envolva a iniciativa privada, os diversos níveis de governo e órgãos representativos do turismo da localidade. No atual período de 2007/2010 foram definidas metas, sendo uma delas: estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional até 2010. Foram identificados 65 destinos turísticos que fazem parte de 59 regiões turísticas, que deveram ser trabalhados até 2010 para que se tornem destinos turísticos com padrão internacional.

Petrópolis foi escolhida como um dos 65 destinos considerados como indutores. A escolha dos destinos pelo MTUR foi orientada de acordo com as seguintes características: possuir infra-estrutura básica e turística, e atrativos qualificados, que se caracterizam como núcleo receptor e/ou distribuidor de fluxos turísticos e, ser capaz de atrair e/ou distribuir o número de turistas para o seu entorno e dinamizar a economia dos municípios inseridos na mesma região turística. Sendo assim, a cidade deve gerar resultados significantes para toda a região, dessa forma Petrópolis deverá beneficiar todos os municípios da região Serra Imperial.

A população da cidade, segundo o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE de 2000 é de 306.645 habitantes, o que revela um grande crescimento demográfico, pois em 1996 a população era de 269.669 habitantes.

A infra-estrutura básica da cidade atende a população residente, possui 12 hospitais, 92% dos domicílios possuem água encanada, o que o diferencia de outros municípios do estado. (PLANO IMPERIAL, 1998)

Como já foi citada em outros capítulos do trabalho, a gestão do turismo, tanto no Brasil como no estado do Rio de Janeiro foram tardias e atualmente ainda é observado um atraso no desenvolvimento da atividade.

A cidade de Petrópolis tem suas belezas reconhecidas desde a época imperial, pois D. Pedro II a escolheu como local de veraneio da família imperial, assim essa peculiaridade se torna um diferencial na captação de visitantes, pelo fato de ter atrativos históricos e culturais.

Tendo escolhido a cidade como destino de veraneio era necessária sua urbanização; para tanto, D. Pedro II escolheu o engenheiro alemão Major Frederico Koeler para projetar o traçado urbano de Petrópolis. O engenheiro então responsável dessa função a realiza com êxito e a cidade passa a ser uma colônia agrícola, tendo como principal característica urbanística a construção das casas e residências às margens dos cursos d'água. Nesse momento também ocorre a grande migração de alemães para a cidade, sendo esses reverenciados até a atualidade, através da criação de uma festa com comidas típicas, exposições e artesanatos para homenagear esses colonos, onde essa festa é conhecida Bauernfest, que acontece anualmente no mês de junho.

Nos anos seguintes a cidade se desenvolve rapidamente com características aristocráticas, devido à presença do imperador e de sua corte nas temporadas de verão, o que levou a construção de inúmeros hotéis que hospedavam veranistas e visitantes.

A cidade se desenvolve e um grande passo para o crescimento da cidade foi a instalação da Imperial Fábrica de Tecidos São Pedro de Alcântara e da Companhia Petropolitana de Tecidos, dando início de um importante pólo têxtil, ainda hoje conhecido em todo o país.

Com a proclamação da República, a cidade mantém-se como ambiente aristocrático e refinado devido a permanecer como destino de veraneio dos presidentes, entretanto nas décadas seguintes a cidade tem um declínio acompanhando as modificações socioeconômicas do país.

A cidade volta a ter a imagem divulgada na década de 1990, quando o presidente Fernando Henrique Cardoso resgata a tradição de a cidade ser destino de veraneio dos presidentes da república. O perfil da cidade muda e passa a ter no desenvolvimento do turismo e no estudo, pesquisa e desenvolvimento de tecnologia de ponta, dois importantes pilares econômicos. Importante passo para isso foi a

instalação em 1998, do Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC), cujo objetivo é estimular a pesquisa e a formação avançada de recursos humanos, interagindo com a comunidade científica e tecnológica nacional e internacional.

O potencial turístico de Petrópolis é indiscutível; seus recursos naturais e históricos, as características geográficas, a localização no estado são importantes pontos que necessitam de planejamento para que o turismo se desenvolva de maneira sustentável. Mesmo não tendo um projeto de desenvolvimento, naquele momento, a cidade continuou a ser importante destino de veraneio, devido a inexistência de leitos disponíveis que atendam uma demanda para a realização de eventos que aumentem o tempo de permanência na cidade.

Como o potencial turístico já era de conhecimento público, faltava então o reconhecimento institucional. A partir da década de 1990, a percepção do turismo como uma importante ferramenta de desenvolvimento socioeconômico e gerador de rendas, ocorre em nível nacional e são lançadas políticas públicas, que são definidas como Política Nacional de Turismo, sendo esta um conjunto de metas, diretrizes, objetivos e ações formuladas pelo então, Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo e também pela Embratur, além da participação da iniciativa privada.

Assim, a preocupação municipal com o turismo passa a existir, e em Petrópolis essa preocupação tem como consequência a decisão de elaboração de um plano diretor de turismo. Este plano começou a ser elaborado em janeiro de 1998, pela Prefeitura Municipal, através da Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo e da Companhia de Turismo de Petrópolis (PETROTUR) e também, com a participação de entidades petropolitanas. Esse plano foi denominado como Plano Imperial, onde a iniciativa privada e a sociedade apoiaram o desenvolvimento do plano.

O Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) é o órgão deliberativo do Plano Imperial e tem a participação de 45 entidades locais, tendo como função aprovar as diretrizes, projetos e ações do plano, além de participação na elaboração do mesmo.

As entidades participantes do COMTUR têm como papel principal propor projetos com o suporte da equipe técnica da PETROTUR, sendo de responsabilidade dessa equipe, a montagem e realização de estudos e pesquisas, análise e diagnóstico, formatação final dos projetos, definição dos programas de ação e elaboração do plano.

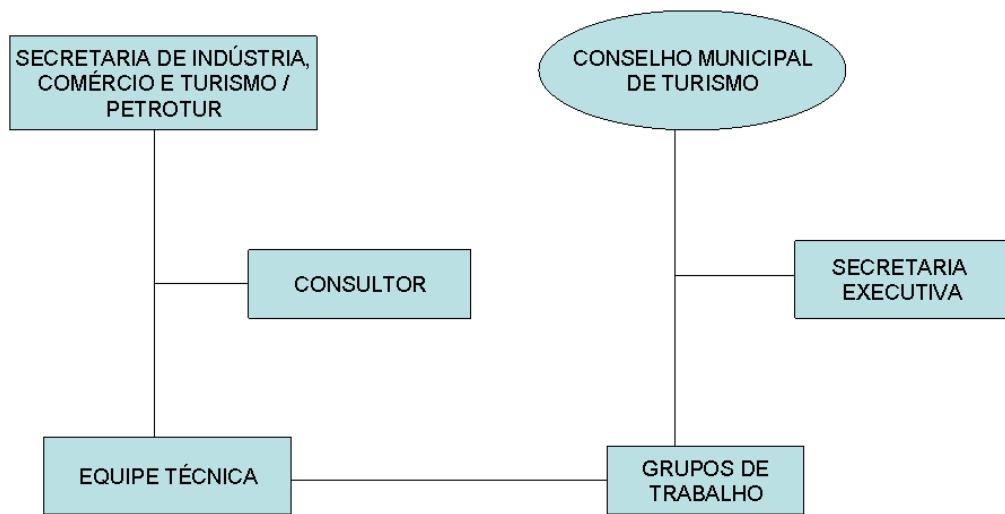


Figura 3 – Estrutura institucional do Plano Imperial

Fonte: Plano Imperial, 1998.

O plano tem cinco etapas. A primeira etapa consiste na organização e levantamento de dados, sendo esta fase de estruturação do plano, definição das ações e metas. Nessa etapa ocorreram a realização de pesquisas da demanda efetiva, potencial e da oferta turística, além de uma pesquisa de opinião com a comunidade em relação ao turismo. Totalizaram 3702 entrevistados na cidade do Rio de Janeiro e Petrópolis. Em relação ao mercado foi identificado que o mercado internacional em sua maioria era dos seguintes países, em ordem crescente no número de visitantes: Alemanha, Portugal, Estados Unidos, França e Argentina. Com relação aos visitantes nacionais (92,57%), 22,48% eram turistas e 77,52% excursionistas, em sua maioria oriunda do Rio de Janeiro e Niterói e dos estados de São Paulo e Minas Gerais.

O gasto médio dos visitantes está demonstrado a seguir. A tabela 1 identifica que os maiores gastos foram daqueles que tinham como principal motivação as compras, tanto os turistas nacionais, como excursionistas. Assim é importante destacar a importância desse segmento em Petrópolis, onde o turismo deve ser pensado de maneira conjunta com este.

Tabela 1: Gasto médio de visitantes

TIPO DE GASTO	Turista Nacional	Excursionista	Média de gasto
Só com hospedagem	41,7	-	41,7
Demais gastos	64	147,7	130
Todos os gastos	78,7	147,7	139,7
Todos os gastos excluindo os entrevistados na Rua Teresa	71,7	96,7	90,3
Todos os gastos cujo motivo foi compras	136,1	328,4	298,7
Todos os gastos - entrevistados cujo motivo foi compras	206,5	373,3	299,4
Todos os gastos, excluindo aqueles que vieram por motivo de compras.	62,5	64	63,6

Fonte: Plano Imperial 1998

A ocupação dos visitantes de Petrópolis é diversificada. Dentre os turistas nacionais o maior número são os empregados da iniciativa privada, seguidos dos professores, profissionais liberais, autônomos e comerciantes, sendo estes os maiores percentuais encontrados. Os visitantes internacionais têm números diferentes dos nacionais. Os maiores percentuais encontrados são de profissionais liberais, seguidos dos professores, estudantes, executivos, e aposentados. Logo é verificada uma disparidade no percentual no número de estudantes, os visitantes nacionais estudantes são apenas 4,9% e os internacionais 17,5.

Assim os estudantes internacionais são um importante público para o turismo na cidade, pois possuem gastos maiores e desenvolvem a atividade na área histórico – cultural, um dos principais atrações da cidade.

Tabela 2 : Atividade profissional

Atividade Profissional	Visitantes nacionais %	Visitantes Internacionais %
Aposentado	7,3	10,5
Comerciante	9,6	1,8
Dona de casa	10,9	2,6
Empregado iniciativa privada	12,7	2,6
Empresário da área de serviços	2,4	1,8
Estudante	4,9	17,5
Executivo	2,3	12,3
Industrial	1,2	4,4
Professor	12,6	13,2
Profissional Liberal	12,5	25,4
Servidor Público	11	7
Autônomo	11,6	-
Outros	0,8	0,9

Fonte: Plano Imperial 1998

Outros dados relevantes destacados pela pesquisa são: o nível de escolaridade, onde foi identificado que os visitantes possuíam um elevado nível de escolaridade; os visitantes tinham 30 a 49 anos (55,6%) e número expressivo da terceira idade (23,1%); maioria casados e a principal motivação da viagem foram turismo e compras.

Na pesquisa realizada pelo Serviço de Apoio a Micro e Pequena Empresa do Estado do Rio de Janeiro (SEBRAE – RJ), que é apresentada no Plano Imperial, com um universo de 361 pessoas, o turismo tem um grande nível de aceitação. Onde 99,72% da população residente de Petrópolis têm a consciência de que o turismo é importante e 96,94% gostam de ver turistas. Logo a participação da comunidade se torna facilitada nas atividades ligadas ao turismo, pois são conscientizadas da importância da atividade.

Na visão do morador a atividade turística é importante porque gera retorno financeiro, emprego, ajuda no crescimento da cidade, valoriza a cidade e propicia o intercambio entre as culturas, o que eleva o nível cultural do local em questão.

A segunda etapa foi de análise e diagnóstico que resultou na identificação dos pontos fortes e fracos do turismo no município e na definição dos projetos que iriam propulsionar o turismo na cidade. A principal característica da definição de estratégias e metas foi à conscientização por parte institucional que deveria ocorrer a melhoria da infra-estrutura urbana básica, o que proporcionaria melhoria na qualidade de vida do morador e posteriormente na infra-estrutura turística.

A terceira fase consistiu na definição de programas e ações, consideradas as proposições no corpo dos projetos, foram estabelecidos 14 programas, sendo oito estruturais e seis temáticos.

Os estruturais são:

- A – Ordenação das atividades de turismo
- B – Capacitação para o desenvolvimento
- C – Marketing Turístico
- D – Organização e difusão da informação
- E – Desenvolvimento de produtos
- F - Educação para o turismo
- G – Melhoria na infra-estrutura urbana
- H – Melhoria e expansão da infra-estrutura turística

Os seis programas temáticos são:

- I – Vale do Bonfim
- J – Rua Teresa
- K – Parque Nacional da Serra dos Órgãos (Área de Petrópolis)
- L – Valorização do centro histórico
- M – Caminho para as Minas Gerais
- N – Serra da Estrela (Área de interesse ecológico)

A quarta etapa foi à aprovação do plano pelo COMTUR, sendo este órgão incumbido dessa ação. Além disso, o plano foi enviado a câmara municipal de Petrópolis, para que fosse deliberado, com objetivo de perpetuar o mesmo.

A quinta e última etapa foi de implementação, que ocorreu com a monitoração permanente e participação da comunidade.

Todo esse processo se torna mais fácil de ser compreendido através da figura 4, que pode ser observada a seguir:

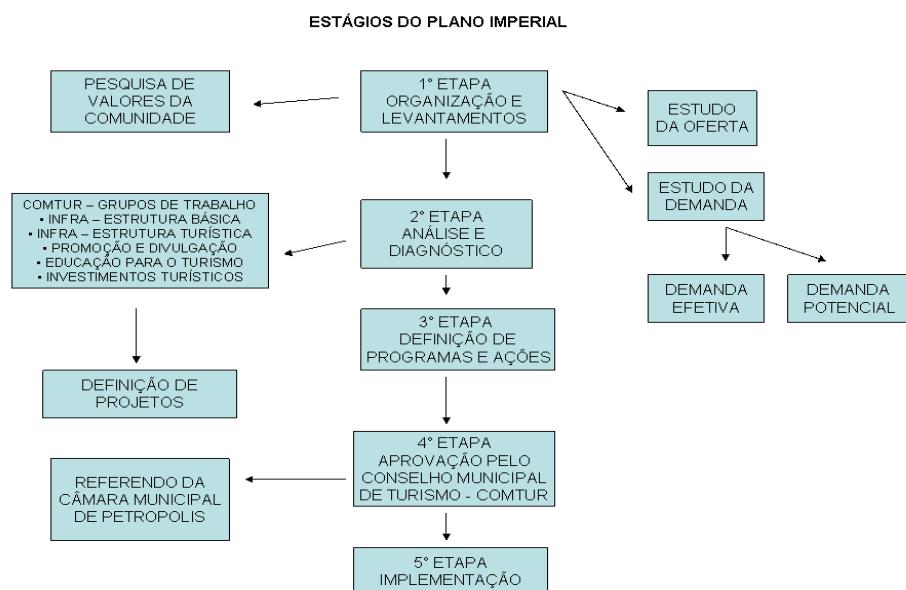


Figura 4 – Estágios do Plano Imperial

Fonte: Plano Imperial, 1998.

3.1 ANÁLISE DOS RESULTADOS DO PLANO IMPERIAL

Para uma análise da situação atual do diagnóstico da gestão do turismo no município de Petrópolis, ou seja, o resultado alcançado ao longo de 10 anos, buscou-se dados que pudessem trazer um diagnóstico real e verdadeiro. Para tanto se realizou aplicação de um questionário a Evany Rita Noel de Carvalho, turismóloga, diretora da Fundação de Turismo e Cultura de Petrópolis. Membro da equipe técnica do Plano Imperial, como gerente de programas e projetos de turismo. Essa entrevista foi realizada, por meio eletrônico no mês de novembro de 2008.

Assim, partes consideradas importantes e que são destacadas no plano, foram abordadas, para que pudessem ser avaliados os resultados da implementação do plano.

Como já destacado como uma característica importante para o planejamento do turismo, em qualquer esfera governamental, a participação da comunidade na realização do Plano Imperial ocorreu através do COMTUR, e o contato com a população se prolongou e acontece periodicamente através de reuniões realizadas pelo comitê gestor, que segue a diretriz de que a comunidade deve ser sensibilizada e conscientizada.

A etapa de implementação do plano teve seu início em 2001. Entretanto, o controle e a reavaliação são imprescindíveis para a otimização dos resultados. Esse controle é feito pelo Comitê Gestor do COMTUR, sendo esse composto por conselheiros e pelas entidades responsáveis pela gestão dos projetos.

Nesse sentido, desde o início dessa etapa os programas e projetos propostos inicialmente, foram reavaliados, e com isso escolhidos os projetos que deveriam ser priorizados. Esse controle foi realizado três vezes desde 2001, para que estes fossem adaptados ao momento da implementação de acordo com a situação atual, incluindo estes as variações na atividade, como a demanda, por exemplo.

Sendo importante que qualquer tipo de planejamento institucional deve estar articulado com outros órgãos, foi proposto que o Plano fosse enviado a Câmara Municipal de Petrópolis, para que fosse deliberado. Contudo, tal procedimento não se fez necessário, visto que o Plano Diretor de Turismo já estava previsto no Plano Diretor do município.

Na fase do diagnóstico foi realizada uma pesquisa da demanda para identificação do perfil dos visitantes, entretanto não foi realizada nenhuma outra pesquisa com o mesmo objetivo, logo a demanda efetiva potencial não foi objeto de estudo após a implementação do plano.

Mesmo não tendo sido realizada pesquisa de mesmo gênero, a Fundação de Cultura e Turismo, que assumiu o espaço de órgão de turismo no município em substituição da Petrotur, realiza um levantamento semanal da taxa de ocupação nos meios de hospedagem. Outra ferramenta importante é o acompanhamento permanente do número de visitantes de alguns atrativos, além das informações que são coletadas nos centros de informação turística (quadro em anexo). Esses centros de informação turística totalizam nove em toda a cidade, estando localizados nos seguintes lugares: Palácio de Cristal, Centro Histórico, Pórtico do Quitandinha, Araras, Itaipava, Praça 14 Bis, Centro de Moda e Serviços da Rua Teresa, Terminal Rodoviário e Praça da Liberdade.

Petrópolis para que seja bom para o turista tem que ser boa para o morador, por isso um dos questionamentos feito a gerente de projetos, foi se houve melhoria na infra-estrutura básica da cidade, e a resposta foi positiva, pois a cidade recebeu investimentos no período de 1998-2007. Essas melhorias são importantes para a elevação da qualidade da população, sendo estas: a revitalização do Centro Histórico; Implantação do Terminal Rodoviário Governador Leonel Brizola; reurbanização do Centro de Itaipava; despoluição gradativa dos rios, recuperação e ajardinamento das margens, como também das praças e avenidas, aumento no número de guardas municipais, sendo estes responsáveis pela preservação do patrimônio público; sinalização viária; construção da Praça 14 Bis construída com a finalidade de ser uma área para estacionamento de veículos de turismo, o que otimiza o trânsito local; melhoria na malha rodoviária que melhora o acesso ao município.

De acordo com as informações recebidas o Plano Imperial até o momento obteve 60% de aproveitamento, ou seja, mais da metade dos objetivos propostos foram alcançados. Entretanto, um dado relevante não faz parte dos estudos posteriores a implantação, que são os projetos extintos, aqueles que não foram efetivamente aplicados.

Como os projetos realizados são maioria, alguns foram efetivamente concretizados são eles: incrementação os fluxos turísticos, redução da sazonalidade

e aumento do tempo de permanência dos visitantes; consolidação da posição de destaque de Petrópolis como destinação turística; preservação e valorização do meio ambiente, e do patrimônio histórico além das manifestações culturais; consolidação da imagem turística de Petrópolis como Cidade Imperial, com atrativos integrados, que visam oferecer produtos diferenciados para vários segmentos de mercado; ampliação do parque hoteleiro e da taxa de ocupação; ampliação e diversificação da oferta turística.

O taxa de crescimento de implantação de empreendimentos hoteleiros em Petrópolis aumentou 13,23%, no período entre 2000 e 2007, de acordo com o levantamento realizado pela Fundação de Cultura e Turismo Petrópolis. (quadro em anexo).

Uma característica que não foi destacada no planejamento do turismo no município em 1998, que obteve atenção posterior, no decorrer do processo de monitoramento, foi aquela relacionada com a segmentação de mercado. Atualmente o desenvolvimento de produtos que atendam a uma demanda do mercado, se faz necessária devido a evolução da demanda. Produtos desenvolvidos para uma massa perderam espaços para aqueles considerados mais específicos e que realmente atendam as expectativas do público determinado.

Com isso a segmentação tornou-se uma das ferramentas para o incremento do turismo em Petrópolis. Os projetos que estão sendo desenvolvidos estão contextualizados e antenados com as características do turismo, que estão sempre mudando, como a revitalização da Estrada de Ferro Príncipe Grão-Pará que está direcionado para o segmento histórico-cultural; Centro de Convenções em Itaipava com o intuito de atrair eventos, negócios, congressos; a inserção de Petrópolis na Copa 2014 e Olimpíadas 2016 visa o público ligado aos esportes e Caminhos do Sabor que objetiva o segmento do turismo gastronômico.

A parceria público privada é uma importante ferramenta utilizada, não restrita somente ao turismo, mas que nesse setor têm uma grande representatividade. No caso de Petrópolis, objeto de estudo, essa parceria é realizada através de convênios, acordos e parcerias com Petrópolis Convention & Visitors Bureau, ARTE – Associação dos Empresários da Rua Teresa, Casa do Ipiranga, Orquestra Filarmônica de Petrópolis, que recebe subvenção mensal para através da Fundação, Importante que a parceria em questão não é somente financeira, pois ocorre no município a gestão compartilhada.

O turismo é uma atividade complexa que tem a necessidade de todos os atores da sociedade estar articulados, sendo estes ligados ou não diretamente ao setor. Ocorrendo essa sintonia, que não é fácil de ser alcançada, devido a divergência de objetivos.

Os órgãos municipais de Petrópolis têm papel imprescindível para o turismo, com destaque para a atuação da Prefeitura Municipal, por ser o principal órgão institucional. Outros órgãos desempenham funções decisivas e importantes. O COMTUR tem como missão mobilizar e assegurar a participação ativa da comunidade no processo de desenvolvimento sustentável, garantindo a qualidade no atendimento ao turista e a disseminação de benefícios a todos os segmentos da sociedade.

O Convention & Visitors Bureau, tem como objetivo promover ações que resultem na geração, captação e incremento de eventos em geral, fortalecendo o turismo na região.

Órgão extremamente importante, principalmente após a extinção da PETROTUR é a Fundação de Cultura e Turismo que dentre as suas atribuições, deve fomentar a atividade turística na cidade, divulgar a cidade, ou seja, realizar o marketing do destino. Além destas, deve elaborar e realizar projetos que visem a melhoria do turismo, e também gerir e incrementar o sistema de informação turística.

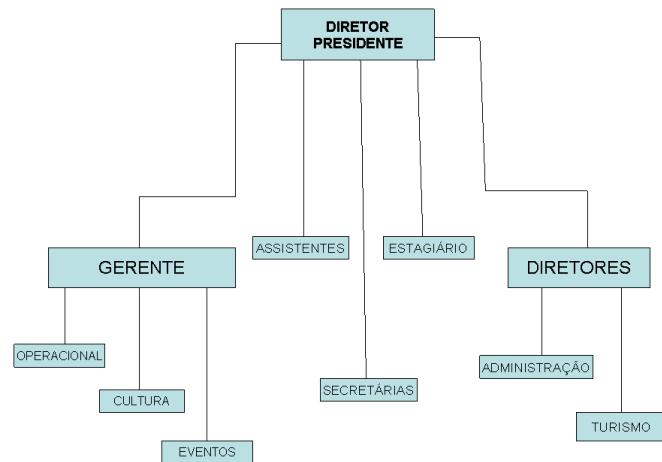


Figura 5: Estrutura da Fundação de Cultura e Turismo de Petrópolis
Fonte: Elaboração própria

Como colocado anteriormente, a formulação de políticas públicas de turismo é feita nos três níveis de governo, federal, estadual e municipal. Importante que os programas e projetos, que compõem uma política nacional de turismo têm a área de atuação a nível nacional. Mesmo essa atuação ser a nível estadual e municipal, estes membros desenvolvem e articulam políticas públicas em seus níveis que geralmente são complementares.

Quanto à cidade no processo de planejamento a nível nacional, Petrópolis ganhou o Selo de Ouro do turismo em 2002 do Governo Federal, este inserido no projeto do PNMT. Outra importante aquisição, já citada anteriormente, é a escolha da cidade como um dos 65 destinos indutores do turismo. Assim é provado que um município é diretamente afetado pelo plano diretor de turismo, e ratifica a importância de um órgão, como o Ministério do Turismo, para a elaboração de diretrizes para o turismo.

Dentro do contexto estadual, Petrópolis se faz importante pela participação no Conselho Serra Verde Imperial, estando articulada com os outros membros participantes dessa região turística. Atualmente a cidade está incluída, juntamente com Teresópolis e Guapimirim, em um novo roteiro, o Rio Roteiro Serra e Mar: Sol, Gastronomia e Cultura.

Petrópolis é um destino reconhecido como importante para o desenvolvimento do turismo no estado, devido a sua inclusão em produtos que buscam dinamizar a atividade.

O Plano Imperial foi um grande avanço para a atividade, por ter sido um plano realizado com o máximo de atributos, até então dificilmente vistos em planos diretores de turismo. Todas as fases detalhadas, com responsabilidades divididas e delegadas de acordo com a necessidade e finalidade dos órgãos. Sendo uma importante ferramenta de estudo para os alunos da área do turismo, por ser próximo da teoria ministrada nas salas de aula. Importante destacar o aproveitamento dos planos propostos inicialmente, cerca de 60%. Esse percentual está diretamente ligado ao monitoramento e reavaliação do que é proposto inicialmente, pois assim são possíveis ações que sejam cabíveis a situação atual. Para melhor compreensão do plano, em anexo ao trabalho está disponível, o resumo do Plano Imperial.

Para auxiliar nesse monitoramento a Fundação de Turismo e Cultura realiza pesquisas periódicas com os visitantes nos centros de informação turística e nos atrativos, com isso é possível analisar o crescimento dos visitantes.

Nessas pesquisas o crescimento do número de visitantes de 2000 em relação a 2007, é incontestável. O que comprova o nível de aproveitamento do plano de turismo, visto que o número de visitantes aumentou. (quadro em anexo)

Esse replanejamento é verificado na formulação de novos produtos, ou aprimoramento daqueles já existentes. Em Petrópolis em 2008, foi criado o Calendário Anual de Eventos e o retorno do espetáculo Som e Luz no Museu Imperial, ações que objetivam otimizar a atividade.

Assim o Plano Imperial comprova a eficácia do planejamento de turismo, e que a gestão da atividade é importante para que a mesma se desenvolva de forma sustentável, para que toda a comunidade seja beneficiada, sendo o turismo gerador de renda para o município.

Portanto o objeto de estudo do trabalho, o Plano Imperial, retratou como o turismo incrementa o desenvolvimento e crescimento de uma localidade, desde que seja planejado e controlado, para que não ocorra a perda de objetivos propostos inicialmente. Mesmo que para isso sejam necessárias adaptações e correções ao longo da implementação do projeto. Importante que a formulação do plano passou por todas as fases do planejamento: estratégico, tático e operacional, ressalvadas as diferenças onde o projeto é adaptado de acordo com a necessidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho buscou evidenciar a aplicação da teoria à realidade. Até então, todo o processo de planejamento era estudado de forma teórica, mesmo que no decorrer do curso de turismo fossem realizados exercícios de planejamento turístico, a aplicabilidade dessa teoria torna-se um incentivo para o desenvolvimento de atividades semelhantes.

O planejamento turístico diretamente subordinado a gestão pública, é possível de acordo com o resultado obtido estudo de caso, onde o Plano Imperial estava inserido no Plano Diretor da cidade. Esse fato comprova que quando as instituições trabalham de forma complementar os resultados e benefícios são alcançados com mais facilidade, além de torná-lo mais ágil.

A primeira etapa de um planejamento é o diagnóstico. Quando este é realizado com o alto grau de veracidade, a formulação de projetos tem maior chance de estar correto. No caso de Petrópolis, foram realizadas pesquisas de demanda efetiva e potencial, e também da oferta turística, dados indispensáveis para o processo de planejar.

A participação da comunidade o que chamamos de planejamento participativo, e a parceria público privada, conhecida como gestão compartilhada são características do Plano Imperial, o que mais uma vez ratifica a idéia de que é possível aplicar a teoria na prática. Por isso essa prática deveria estar presente em todas as gestões públicas para que a comunidade tivesse o retorno merecido.

Portanto, o estudo realizado para a o trabalho em questão, contribuiu para a formação acadêmica e profissional. É importante destacar que o profissional de turismo está presente em todo o processo de planejamento e implementação do Plano Imperial assim, deve-se realçar a importância desse profissional para o

desenvolvimento sustentável do turismo, como atividade capaz de gerar crescimento e benefícios para a população envolvida, além de amenizar as desigualdades sociais, como gerador de renda.

Assim a participação dos profissionais de turismo na elaboração de planos diretores de turismo é característica determinante para que o mesmo seja bem sucedido. Entretanto esses profissionais, na sua maioria, têm ocupação na parte operacional das empresas, tanto públicas quanto privadas. Essa posição descaracteriza a função desse profissional que tem uma visão holística do mercado, o que possibilita ocupar cargos de gerencia nesse setor.

E com satisfação que finalizo o presente trabalho, pela escolha do tema e principalmente do objeto de estudo. O Plano Imperial atendeu plenamente as expectativas por apresentar tudo aquilo que até então era parte dos estudos acadêmicos. Além do prazer de ter contato com uma turismóloga parte desse processo e que até o momento se faz presente no turismo em Petrópolis.

REFERÊNCIAS

- ACERENZA, Miguel Angel. *Administração do Turismo: planejamento e direção*; tradução Graciela Rabuske Hendges. Bauru, São Paulo: Edusc, 2003.
- ARRUDA, José Robson. *Brasil: Império e República; História Total 2.* 8 ed. São Paulo: Ática, 1998.
- BENI, Mário Carlos. *Análise estrutural do turismo.* 11. ed. São Paulo: Senas, 1997.
- _____. *Política e planejamento de turismo no Brasil.* São Paulo: Aleph, 2006.
- BOULLÓN, Roberto. *Planejamento do espaço turístico.* Bauru-SP: EDUSC, 2002.
- CUNHA, Licínio. *Economia e política do turismo.* São Paulo: Mcgraw Hill de Portugal, 1997.
- CRUZ, Rita de Cássia. *Política de turismo e território.* São Paulo: Contexto, 2000.
- FRATUCCI, Aguinaldo Cesar. A formação e o ordenamento territorial do turismo no estado do Rio de Janeiro a partir da década de 1970. IN: BARTHOLO, Roberto; DELAMARO, Mauricio; BANDIN, Luciana. *Turismo e sustentabilidade no Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro: Garamond, 2005. p.81-10
- _____. Participação comunitária na gestão do turismo nos municípios do estado do Rio de Janeiro: Análise do processo do PNMT. IN: BARTHOLO, Roberto; DELAMARO, Mauricio; BANDIN, Luciana. *Turismo e sustentabilidade no Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro: Garamond, 2005. p. 246-266.
- HALL, C. Michael. *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos.* São Paulo: Contexto, 2001.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Página oficial.** Disponível em: <www.ibge.gov.br> . Acesso em 30 set. 2008.

MTUR, Ministério do Turismo. **Página oficial.** Disponível em: <<http://institucional.turismo.gov.br>>. Acesso em 09 set. 2008.

_____. *Programa de Regionalização do Turismo. Roteiros do Brasil.* Diretrizes Políticas. Brasília, Mtur, 2004.

_____. *Plano nacional do Turismo – 2003 -2007.* Diretrizes, metas e Programas. Brasília, 2003, 2 ed.

OMT, Organização Mundial do Turismo. *Introdução ao turismo.* São Paulo: Roca, 2001.

PETROCCHI, Mário. *Gestão de pólos turísticos.* 2 ed. São Paulo: Futura, 2001.

PETROTUR, Secretaria de indústria, comércio e turismo. *Plano Imperial.* Petrópolis: S.C., 1998.

VERGARA, Sylvia Constant. Projeto e relatórios de pesquisa em administração. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

SALDANHA, Clezio. *Gestão Pública.* São Paulo: Saraiva, 2006.

ANEXOS

APÊNDICE A

ENTREVISTA: EVANY RITA NOEL CARVALHO – GERENTE DE PROGRAMAS E PROJETOS DE TURISMO, realizada por meio eletrônico no mês de novembro de 2008.

- **Quais foram as 45 entidades locais participantes da formulação do plano em 1998?**

ABIH; ACEP (Associação Comercial e Empresarial de Petrópolis); AGFAP (Assoc. dos Grupos de Dança Folclóricas Alemãs Petrópolis); AGP (Assoc. de Guias de Turismo de Petrópolis); AMA (Assoc. dos Moradores e Amigos do Centro Histórico Cidade Imperial); ARTE (Assoc. Empresários e Amigos da Rua Teresa); BPM (26º Batalhão de Polícia Militar); CDL (Câmara dos Dirigentes Lojistas de Petrópolis); Câmara Municipal de Petrópolis; CEP (Centro Excursionista Petropolitano); CES (Centro de Ensino Supletivo); Clube 29 de junho; Coordenadoria de Comunicação Social; COMDEP (Cia. Petropolitana de Trânsito e Transportes); ECOTEMA (Instituto Ecologia e Tecnologia de Meio Ambiente); FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro); Fundação de Cultura e Turismo Petrópolis; Guarda Municipal; IBAMA; Instituto Histórico de Petrópolis; Instituto Itaipava; IPHAN; LEBOP (Liga das Escolas de Samba e Blocos de Petrópolis); Mitra Diocesana de Petrópolis; Petrópolis Convention & Visitors Bureau; SEBRAE; SECP (Sind. dos Empregados do Comércio de Petrópolis); Secretaria de Educação e Esportes; Secretaria de Fazenda; Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolv. Sustentável; Secretaria de Obras; Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico; SENAC; SENAI; SESC; SESI; SETRAC (Secret. De Trabalho, Assistência Social e Cidadania); SINDIARTE (Sind. Dos Artesãos Autônomos no Rio de Janeiro); SINE (Secret. De Estado de Trabalho – Sistema Nac. de Emprego); UCP (Universidade Católica de Petrópolis); UNESA (Universidade Estácio de Sá).

- **Como ocorre o contato entre o COMTUR e a comunidade?**

Através das instituições-membro do Conselho e através dos projetos priorizados.

As assembléias das reuniões do Comitê Gestor e as Assembléias ocorrem uma vez por mês e as reuniões dos grupos de trabalho ocorrem periodicamente.

- Comunidade sensibilizada e conscientizada;
 - Criação do FUMTUR;
 - Estrada de Ferro Príncipe Grão-Pará;
 - Roteiro Serras Cariocas;
 - Copa 2014.
- **Quanto tempo (horizonte temporal) durou a fase de implantação do plano, Ele foi revisto e ainda vem sendo implantado?**

Sua implantação vem sendo feita desde 2001 e já foram reavaliados e escolhidos os projetos prioritários três vezes desde o referido ano, adaptando ao cenário do momento e às demandas da atividade, que tem se mostrado bastante dinâmica.

- **No Plano Imperial, na 4º etapa do plano, é indicado que o mesmo seria enviado a Câmara Municipal de Petrópolis para que fosse deliberado, isso de fato ocorreu?**

Não, porque não foi necessário, já que o Plano Diretor de Turismo – Plano Imperial – estava previsto no Plano Diretor da cidade.

- **Qual entidade é responsável pelo monitoramento das ações do Plano? Como ocorrem à monitoração dessa implantação e a participação da comunidade nesse processo?**

O monitoramento é feito pelo Comitê Gestor do COMTUR, composto por um grupo de conselheiros e pelas entidades responsáveis pela gestão dos projetos. A comunidade sempre é contemplada nos projetos implementados.

- **No Plano foi realizada uma pesquisa detalhada das demandas e da oferta turística, além da pesquisa de identificação do fluxo turístico que foi realizada no Museu Imperial. Posterior a essa pesquisa, alguma outra foi realizada com o mesmo objetivo?**

A Fundação de Cultura e Turismo Petrópolis realiza um levantamento da taxa da ocupação hoteleira semanalmente. Nos Centros de Informação Turística são levantadas informações junto aos turistas e visitantes, havendo também um

acompanhamento permanente da visitação dos atrativos. No entanto, não foi realizada pesquisa da demanda efetiva ou potencial nestes anos.

- **Nesse período de 1998-2007, existiu melhoria na infra-estrutura básica do município por conta do Plano?**

A Fundação de Cultura e Turismo Petrópolis realiza um levantamento da taxa da ocupação hoteleira semanalmente. Nos Centros de Informação Turística são levantadas informações junto aos turistas e visitantes, havendo também um acompanhamento permanente da visitação dos atrativos. No entanto, não foi realizada pesquisa da demanda efetiva ou potencial nestes anos.

- **Quantos pontos de informação turística existem atualmente na cidade?**

Há na cidade 09 Centros de Informação Turística (CITs): Palácio de Cristal, Centro Histórico, Pórtico do Quitandinha, Araras, Itaipava, Praça 14 Bis, Centro de Moda e Serviços da Rua Teresa, Terminal Rodoviário (Bingen), Praça da Liberdade

- **Atualmente quais são os projetos desenvolvidos, e para qual segmentação?**

- Revitalização da Estrada de Ferro Príncipe Grão-Pará – segmento: histórico-cultural;
- Centro de Convenções em Itaipava – segmento: eventos, negócios, congressos;
- Inserção de Petrópolis na Copa 2014 e Olimpíadas 2016 – segmento: esportes.
- Eventos permanentes (mensais) – público diversificado.
- Caminhos do Sabor – turismo gastronômico.
- Economia da Experiência – público diversificado.
- Revitalização dos eventos do calendário turístico – público variado.
- Centro Virtual de Turismo – público diversificado.

- **Quais os objetivos propostos foram efetivamente concretizados?**

- Incrementar os fluxos turísticos, reduzir a sazonalidade e aumentar o tempo de permanência dos visitantes;
- Consolidar a posição de destaque de Petrópolis como destinação turística, promovendo o desenvolvimento sustentável;
- Preservar e valorizar o meio ambiente, o patrimônio histórico e as manifestações culturais;
- Consolidar a imagem turística de Petrópolis como Cidade Imperial, com atrativos integrados, visando oferecer produtos diferenciados para vários segmentos de mercado.
- Ampliar o parque hoteleiro e sua taxa de ocupação.
- Ampliar e diversificar a oferta turística.

Obs: dados estatísticos em anexo.

- **Qual o nível de aproveitamento dos programas proposto pelo Plano?**

Cerca de 60% dos programas.

- **Alguns projetos após a implantação do plano foram extintos, quais são eles? E se possível, indique o motivo da não execução.**

Não temos conhecimento.

- **A parceria público – privada, atualmente é uma grande ferramenta utilizada para que o desenvolvimento e incremento do turismo,;em Petrópolis como essa ferramenta é utilizada, somente pela concessão de verbas?**

- Através de convênios e acordos de parceria com Petrópolis Convention & Visitors Bureau, ARTE (Associação de Empresários da Rua Teresa), Casa da Ipiranga, Orquestra Filarmônica de Petrópolis, além de subvenções para a realização de eventos turísticos;
- Participação em feiras e congressos.

-Pelas duas maneiras – gestão compartilhada

- **Outro ponto importante é a gestão participativa, isso acontece na cidade?**

Sim, através do COMTUR, pois inúmeras entidades trabalham em parceria para o desenvolvimento de projetos e incremento do turismo, inclusive o Conselho é deliberativo.

- **É de grande conhecimento para os atuantes nos setor de turismo, o envolvimento tanto estadual como nacional na implementação de políticas públicas de Turismo. Como a cidade de Petrópolis está inserida em programas do governo estadual e federal, como o PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo e, mais recentemente, no Programa de Regionalização do Turismo?**

- No caso do PNMT, Petrópolis cumpriu todas as etapas e recebeu o Selo de Ouro do turismo em 2002 do Governo Federal;
- Através de ações do Mtur, pois Petrópolis foi eleita um dos 65 Destinos Indutores do Turismo, da Secretaria Estadual de Turismo e TurisRio;
- Através do Conselho Serra Verde Imperial, do qual Petrópolis é membro.

- **Quais os órgãos ativos e importantes no setor turístico de Petrópolis? Quais são as suas atribuições? (Fundação de Cultura e Turismo de Petrópolis; Convention Bureau).**

1) Fundação de Cultura e Turismo – atribuições:

- Fomentar a atividade turística na cidade;
- Divulgar a cidade (marketing de destino);
- Elaborar e realizar projetos que visem à melhoria do turismo;
- Gerir e incrementar o sistema de informação turística;
- Elaborar e realizar projetos.

2) PC&VB – atribuições:

- Promover ações que resultem na geração, captação e incremento de eventos em geral, fortalecendo a região e aumentando o fluxo de turistas.
- Marketing da área de negócios e do receptivo da cidade.

3) COMTUR – missão:

- Mobilizar e assegurar a participação ativa da comunidade petropolitana no processo de desenvolvimento sustentável no Turismo, garantindo a qualidade no atendimento ao turista e a disseminação de benefícios a todos os segmentos da sociedade.

4) Entidades parceiras que desenvolvem projetos e ações em consonância com o MTur, o COMTUR e a Prefeitura de Petrópolis: SEBRAE, SENAC, SESC, FIRJAN

- **Quais são os novos produtos e projetos de Petrópolis?**

Novos projetos – vide resposta 09.

Novos produtos – projeto Serras Cariocas – roteiro que integra as três cidades serranas do estado, com produtos agregados, como calendário conjunto de eventos e roteiro SerraMar – agrupa cidades da Serra Verde Imperial e Costa do Sol.

- **A cidade está recebendo investimentos para o incremento do Turismo?**

Petrópolis está inserida no PRODETUR e há previsão de repasse de verbas para o próximo ano, com o fim de atender aos objetivos do programa, visando o incremento do Turismo.

- **Como é a estrutura da Fundação de Cultura e Turismo?**

Diretor-presidente; diretores de: turismo, administrativo; gerentes: operacional, cultura, eventos; secretaria da presidência, assistentes e estagiários.