



O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NA PERSPECTIVA DA GOVERNANÇA TERRITORIAL

Cristiane Greiwe Bortoluzzi
Adriana Pedroso

RESUMO

O turismo é uma atividade indissociável do território, capaz de lhe provocar grandes alterações, sendo necessário que o Estado haja como intermediador dessa relação, assumindo a função de planejador. Entende-se que, planejar o turismo está condicionado a um olhar sobre o território, sendo um meio de preservar o contexto no qual a atividade está inserida e contribuir para que ela se transforme em um fator de desenvolvimento. Considerando a globalização e seu discurso homogeneizador, salienta-se a importância de planejar o turismo a partir da escala regional. No Brasil, o Ministério do Turismo apresentou, no ano de 2004, o *Programa de Regionalização do Turismo* com abordagem territorial e gestão descentralizada e regionalizada. Nesta perspectiva, este trabalho aponta as proximidades entre o modelo de gestão adotado no *Programa* e o conceito de governança territorial, entendendo esse último como uma gestão territorial, multinível e participada, resultado de um esforço voluntarista, permanente e persistente, devendo estar ancorada em um território concreto, isto é, em uma estrutura sólida, e não associada a programas financeiros com tempo de duração limitado. Desse modo, se reconhece que o caminho da governança é longo, no entanto, é essencial, principalmente em um setor como o turismo, onde a falta de cooperação faz com que as ações ocorram de forma desconexas entre as diferentes escalas e atores, o que acarreta em projetos temporários e regiões exploradas.

Palavras-chave: Governança Territorial. Território. Turismo. Regionalização.

1 INTRODUÇÃO

O território é “[...] uma entidade viva, com múltiplas facetas [...]” (LEADER, 1999, p. 19). O turismo “não se restringe ao aspecto econômico, mas é uma atividade multifacetada, capaz de provocar relevantes alterações no território” (FERNANDES, 2013, p. 246), as quais podem ser positivas e/ou negativas. E o Estado, por sua vez, deve intermediar essa relação, assumindo a função de planejador.

A promoção de um desenvolvimento turístico sustentável é uma das preocupações das Organizações Internacionais, dos acadêmicos e da literatura especializada (FAZENDA; SILVA; COSTA, 2008). Sabe-se também que planejar o turismo é um meio de “[...] salvaguardar os recursos naturais e histórico-culturais, dos quais a atividade turística depende [...]” (FAZENDA; SILVA; COSTA, 2008, p. 79). Cooper *et al* (2001, p. 233) complementam afirmando que, o “desenvolvimento



turístico, por ser uma atividade multissetorial e por trazer consigo os impactos ambientais, sociais e econômicos, requer um planejamento considerável para ser bem-sucedido e sustentável”, podendo ser considerado um fator de desenvolvimento regional, o que ressalta ainda mais a importância do seu planejamento na conjuntura global.

O planejamento na atividade do turismo, especialmente nos países periféricos, é vital, pois não se pode deixar de considerar que existe uma fragmentação causada pela ordem econômica global que também se faz presente no que se relaciona ao turismo, assim como se faz com relação a qualquer outra atividade econômica. (TELES, 2006, p. 47).

Pecqueur (2009) afirma que, a globalização é considerada uma dinâmica homogeneizadora que “aponta no sentido de uma visão de mundo onde as particularidades seriam eliminadas (PECQUEUR, 2009, p. 80). Entretanto, a globalização não gerou uma homogeneização do planeta, pelo contrário, ela ressaltou as diversidades: o “nosso mundo ‘global’ é assim um mosaico composto de uma multiplicidade de regiões e de localidades [...]. Contrariamente às predições mais sombrias, os ‘territórios’ com suas especificidades não são apagados [...]” (BENKO; PECQUEUR, 2001, p. 38).

E neste contexto, há a formação de arranjos territoriais, denominados de região, que são expressões resultantes da tensão entre forças globais e locais, entre o todo e o particular. A região promove a mediação entre o universal¹ e o singular. Desse modo, pode-se considerar que planejar o turismo a partir da escala regional é uma alternativa para o “desenvolvimento turístico local, regional, estadual e nacional, de forma articulada e compartilhada” (MINASI, 2014, p. 10). No Brasil, o Ministério do Turismo apresentou, no ano de 2004, o *Programa de Regionalização do Turismo* com uma abordagem territorial, e “uma execução, de forma descentralizada e regionalizada, com foco no planejamento coordenado e participativo” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2013, p. 17). Para o Ministério do Turismo (2007),

Regionalizar não é apenas o ato de agrupar municípios com relativa proximidade e similaridades. É construir um ambiente democrático, harmônico e participativo entre poder público, iniciativa privada, terceiro setor e comunidade. É promover a integração e cooperação intersetorial, com vistas à sinergia na atuação conjunta entre todos os

¹ Entende-se por universal os processos gerais advindos da globalização. E por singular a especificação máxima do universal.



envolvidos direta e indiretamente na atividade turística de uma determinada localidade. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007, p. 8).

Nessa perspectiva, este trabalho propõe-se a apontar as proximidades entre o modelo de gestão descentralizada e regionalizada adotado no *Programa de Regionalização do Turismo* e o conceito de governança territorial. Para tanto, primeiramente, será tratado o conceito de território, salienta-se que neste estudo, o território é tido enquanto uma dimensão dinâmica, política e social e não como palco nas relações sociais. Após, será feita uma revisão teórica sobre governança territorial, considerando-a enquanto uma gestão territorial multinível e participada (PEREIRA, 2014). E, por fim, será abordado o *Programa de Regionalização do Turismo* por meio de alguns de seus documentos institucionais.

2 TERRITÓRIO: UMA DIMENSÃO DINÂMICA

Flores² (2006) informa que, inicialmente, o conceito de território esteve associado às ciências naturais, estabelecendo a relação entre o domínio de espécies (animais ou vegetais) com uma determinada área física. Posteriormente, foi incorporado pela geografia na discussão de espaço, recursos naturais, sociedade e poder. Em seguida, passou a ser utilizado por outras áreas de conhecimento, como a sociologia, antropologia, etc.

Compreender o território e suas dinâmicas exige, primeiramente, observar que “as noções de espaço e de território são distintas” (ALBAGLI, 2004, p. 26). No entanto, encontrar uma única definição para território ou espaço é uma tarefa difícil, pois possuem diversas acepções e recebem diferentes elementos “de forma que toda e qualquer definição não é uma definição imutável, fixa, eterna; ela é flexível e permite mudanças” (SAQUET; SILVA, 2008, p. 30). Deve-se entender que território e espaço estão em fronteiras conceituais imprecisas, e não há uma unanimidade na discussão sobre estes conceitos, já que algumas correntes teóricas consideram o espaço geográfico, “[...] em geral, como a *grande* categoria da geografia, como algo universal,

²Flores (2006), no estudo *A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento – uma visão do estado da arte*, traz proposições conceituais sobre a questão do território, envolvendo as diferentes perspectivas de abordagens. Para isso, utiliza-se de autores como Raffestin (1993); Tizon (1995); Pecqueur (2000); Brunet (1990); Abramovay (1998); Lacour (1985); Santos (2002).



sempre presente na formação de cada lugar, juntamente com o tempo” (SAQUET, 2009, p. 76). Enquanto outras centram-se no território, estabelecendo correlações com diferentes elementos, como as relações de poder e o próprio espaço geográfico (SAQUET, 2009). Reconhecendo as diferenças entres essas duas abordagens, é com esta última que este trabalho se identifica, sem desconsiderar a importância do espaço geográfico.

Na obra *Por uma geografia do poder*³ (1993), Claude Raffestin compreende o espaço a partir do patrimônio natural existente em determinada região, o considerando como receptáculo: “o espaço é, de certa forma, ‘dado’ como se fosse uma matéria-prima. Preexiste a qualquer ação. ‘Local’ de possibilidades, é a realidade material preexistente a qualquer conhecimento e a qualquer prática [...]” (RAFFESTIN, 1993, p. 144). Ou seja, o espaço é anterior ao território, sendo que este último se forma com a apropriação do primeiro pela ação de um ator sintagmático⁴, isto é, o ator territorializa o espaço, seja concreta ou abstratamente. Desse modo, o território é o espaço apropriado por atores, sendo delimitado e definido a partir do jogo de poder⁵.

O território [...] é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a ‘prisão original’, o território é a prisão que os homens constroem para si. [...] Evidentemente, o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

Raffestin (1993) enfatiza a multidimensionalidade de poderes sobre o território, uma consequência da globalização e do neoliberalismo. Para ele, “[...] toda relação é o ponto de surgimento do poder, e isso fundamenta a sua multidimensionalidade. A intencionalidade revela a importância das finalidades, e a resistência exprime o caráter

³ Publicado pela primeira vez em 1980.

⁴ “Ator que realiza um programa” (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

⁵ Raffestin (1993), em consonância com a proposição foucaultiana de que “o poder está em todo lugar; não que englobe tudo, mas vem de todos os lugares” (FOUCAULT, 1976, p. 122 *apud* RAFFESTIN, 1993, p. 52), considera-o “parte intrínseca de toda relação” (RAFFESTIN, 1993, p. 52), pois “se manifesta por ocasião da relação” (RAFFESTIN, 1993, p. 53). O poder é relacional, multidimensional e imanente, vinculando-se ao espaço-tempo. Suas relações são intencionais e não subjetivas. Ainda, muito influenciado por Foucault, Raffestin (1993) afirma que o poder é exercido, e não adquirido; e também admite a existência da resistência, considerando-a como a expressão do “[...] caráter dissimétrico que quase sempre caracteriza as relações” (RAFFESTIN, 1993, p. 53).



dissimétrico que quase sempre caracteriza as relações” (RAFFESTIN, 1993, p. 53). Portanto, o território deve ser considerado enquanto uma dimensão dinâmica, política e social

Para Etges (2005), o território só existe a partir da materialidade que lhe é dada pelo seu uso,

[...] Um território traz a marca de gerações que ali viveram e trabalharam; é resultante dos embates políticos, econômicos e sociais que se travaram entre os seus habitantes; também a expressão do nível tecnológico que os seus habitantes alcançaram; mas, acima de tudo é resultante do tipo de organização social ali criada. (ETGES, 2005, p. 54).

Entende-se assim, que o “território não é refúgio, receptáculo passivo, contêiner, recipiente, abrigo ou superfície, que simplesmente acolhe ou condiciona o que nele está contido” (BRANDÃO, 2013, p. 13). E sim, uma construção social, discursiva e material (BRANDÃO, 2013). “Nele e por ele digladiam-se forças sociais [...] que ocupam posições no cenário da disputa e procuram determinar o dia-a-dia o desdobrar dos acontecimentos. Não é demais lembrar: múltiplos atores, variadas expectativas de uso do território” (GALVÃO, 2013, p. 17). Desse modo, o território deve ser entendido com seu sentido de uso, onde materializam-se as relações entre indivíduos e grupos sociais (RAFFESTIN, 1993; SANTOS, 2009).

Nessa perspectiva, a dimensão territorial é de suma importância na formulação de políticas públicas pela sua capacidade de integrar diferentes aspectos, além disso, deve-se considerar que “o território está sempre presente, explícita ou implicitamente, nas ações de políticas públicas” (STREINBERGER, 2013, p. 63). Tratando-se do turismo, uma atividade que se estabelece no território e com o território, compreender a dimensão territorial permite analisar “a amplitude deste fenômeno que é social, político, econômico e cultural” (MINASI, 2014, p. 21).

Para Knafou (1999), o turismo e o território se relacionam em três tipos de situações, podendo existir: territórios sem turismo, como na Europa Ocidental até o século XVIII; um turismo sem território, resultante da iniciativa de operadores de turismo, que localizam um produto perante o mercado, esse planejamento, na verdade, é apenas do espaço que deve receber o turismo, que neste caso é reduzido a uma atividade econômica; e por fim, os territórios turísticos, estes sim, uma construção social, na qual os limites simbólicos são retomados pelos grupos de



interesses enquanto limites espaciais, permitindo o planejamento do turismo a partir de um modelo de gestão compartilhada, com a participação dos segmentos privados, públicos e da sociedade, consolidando objetivos comuns, e contemplando as particularidades de cada território.

3 GOVERNANÇA TERRITORIAL: UM ESFORÇO VOLUNTARISTA E PERSISTENTE

O entendimento sobre governança teve forte influência da perspectiva empresarial e de negócios (CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013), pois o seu conceito tem origem no âmbito da economia institucional (FARINÓS DASI, 2008), do “objetivo de simplificar os processos de regulação e de intervenção dos poderes públicos e de facilitar a tomada de decisão dos demais agentes sociais, sobretudo econômicos” (FARINÓS DASI, 2008, p. 12, tradução nossa)⁶. Farinós Dasi (2008) ainda informa que, o conceito transitou da economia à ciência política e da administração, visando uma gestão inclusiva e corresponsável da coisa pública, “diante dos tradicionais modelos mais impositivos ou burocráticos, convertendo-o em conceito aberto em sua interpretação e uso” (FARINÓS DASI, 2008, p. 12, tradução nossa)⁷, assumindo assim, centralidade no debate nas ciências sociais, referindo-se, principalmente, às relações entre governo e governança.

Enquanto que o primeiro se refere a presença de um poder (o do Estado), organizado através de uma série de poderes públicos (com relações hierárquicas entre eles) e de procedimentos burocráticos como forma de funcionamento, a governança se refere à emergência de um sistema mais complexo de relações que inclui novos atores externos (até agora) na arena política. A governança representa, portanto, um modelo alternativo de gerir os assuntos públicos. (FARINÓS DASI, 2008, p. 12, tradução nossa)⁸.

⁶ “[...] con el objetivo de simplificar los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de agentes sociales, sobre todo los económicos” (FARINÓS DASI, 2008, p. 12).

⁷ “[...] frente a los tradicionales modelos más impositivos o burocráticos, lo convirtieron em um concepto heurístico y abierto em su interpretación y uso” (FARINÓS DASI, 2008, p. 12).

⁸ “Mientras que el primero se refiere a la presencia de un poder (el del estado), organizado a través de una serie de poderes públicos (com relaciones jerárquicas entre ellos) y procedimientos burocráticos como forma de funcionamiento, la gobernanza se refiere a la emergencia de un nuevo sistema de relaciones más complejo que incluye nuevos actores



Ferrão (2013) observa que, essa relação é “estruturalmente assimétrica a favor do primeiro, por questões de legitimidade democrática, no duplo sentido de autoridade e de responsabilidade pública” (FERRÃO, 2013, p. 260). Em um trabalho anterior, o autor esclarece que a “emergência do tema ‘governança’ reflete alterações estruturais associadas à crescente perda de vigor [...] do modelo moderno e racionalista do Estado” (FERRÃO, 2010, p. 130).

Para Margarida Pereira (2009a), a autoridade do Estado foi alterada com a fragmentação do poder, decorrente de sua reorganização interna, pela diminuição da capacidade de investimentos, e pelo maior protagonismo dos atores econômicos, dos quais tornou-se mais dependente. Este contexto afetou a gestão do território pela multiplicação de atores intervenientes, aumentando as diferentes visões de apreciação da ‘coisa pública’ e do interesse coletivo; turbulência constante no ambiente de decisão, ampliando a instabilidade do presente e a incerteza no futuro; e protagonismo da sociedade civil por meio de atores econômicos, sociais, culturais e até dos cidadãos, os quais tem interesses e lógicas de atuação heterogêneas (PEREIRA, 2009a).

Segundo a autora (2009a), é a partir desse quadro que emerge a noção de governança “pela incapacidade da gestão pública tradicional acudir aos problemas, responder aos desafios e às formas contemporâneas de organização das sociedades” (PEREIRA, 2009a, p.821). Ferrão (2010) aponta algumas ideias-chave associadas aos processos de governança, tais como: descentralização, responsabilização, participação, coordenação, cooperação, parcerias e contratualização, Pereira (2013) complementa citando os princípios de abertura, responsabilidade, eficácia e coerência.

Desse modo, o conceito de governança remete à um processo mais participativo e aberto, no qual atores públicos e privados buscam juntos atingir objetivos coletivamente definidos (PEREIRA, 2009a), o que exige “linhas orientadoras e estratégicas para a ação, para não perder o rumo num ambiente cada vez mais fragmentado” (PEREIRA, 2009a, p. 821), já que a presença de atores privados pode desequilibrar os processos de decisão, comprometendo o interesse coletivo, o que

emergentes externos (hasta ahora a la arena política. La gobernanza representa portanto um modelo alternativo de gestionar los assuntos públicos” (FARINÓS DASI, 2008, p. 12).



ressalta a importância da intervenção pública (PEREIRA, 2013), a qual deve orientar-se na

[...] Construção de estratégias coletivas [...], descentralização e reformulação territorial e setorial de competências, cooperação vertical e horizontal [...], fomento de parcerias público-privadas, envolvimento da sociedade civil, promoção de processos de avaliação e disseminação da informação. (PEREIRA, 2009a, p. 821).

Percebe-se que a governança propõe a passagem de um modelo vertical, hierárquico e tradicional para um modelo horizontal de cooperação e de participação (PEREIRA, 2009a), no qual o território, enquanto construção política e social “constitui um sistema interativo e não um suporte passivo dos atores, o que permite falar de governança territorial” (PEREIRA, 2009a, p. 822). Conforme Farinó Dasi (2008), a governança territorial pode ser encarada em duas perspectivas: como mera aplicação dos princípios de boa governança às políticas territoriais e urbanas ou como um processo específico de planejamento territorial com uma ótica inovadora, partilhada e colaborativa. Compreende-se que, a primeira visão toma o território como uma dimensão passiva, na qual será replicado um modelo exógeno de governança. Já a segunda, considera as particularidades territoriais e a capacidade de atores públicos e privados (mesmo em diferentes escalas) alcançarem um consenso organizacional a fim de definir uma perspectiva comum para o futuro do território, cooperando para a sua realização (PEREIRA, 2009a).

Neste sentido, a governança territorial pode ser entendida como “uma gestão territorial multiníveis, participada, envolvendo Administração, atores econômicos e socioculturais e cidadãos para responder às necessidades de um território[...]” (PEREIRA, 2009b, p. 95). Deve-se observar que, são diferentes objetivos e interesses envolvidos, gerando o aparecimento de tensões e conflitos (PEREIRA, 2013), ou seja, a governança também é um campo de disputa, que exige um processo

Transparente (saber o que está em causa, o deve/haver das partes envolvidas; as regras a respeitar), equitativo (partilha de benefícios e custos por todos), inclusivo (envolvimento de todos os atores, mesmo que os seus recursos/meios sejam desequilibrados), eficaz e eficiente (simplificação dos procedimentos e dos circuitos de decisão, menos burocracia, melhor delimitação de competências e melhor coordenação política, fazer “mais e melhor”), gerador de consensos (ter capacidade para mediar os interesses presentes e trabalhar na busca de soluções alternativas conciliatórias que não comprometam



os objetivos gerais e permitam avanços efetivos). (PEREIRA, 2009a, p. 823).

Pereira (2009a), esclarece que a governança não é a solução dos problemas de gestão do território, há limitações na operacionalização decorrentes da diversidade de atores envolvidos e da heterogeneidade do seus poderes de intervenção (PEREIRA, 2013). A autora aponta duas situações: de um lado está a Administração e sua (reconhecida) crise de governabilidade com menor capacidade de intervenção e articulação; do outro a (constante) debilidade da governança, na qual a sociedade civil parece ser incapaz de assumir o protagonismo dos processos, perante a multiplicidade de atores que agem, quase que exclusivamente isolados, a fim de atender os seus próprios objetivos, mostrando pouco interesse em cooperar (PEREIRA, 2009a; 2013). Desse modo, Pereira (2013) reconhece que a governança territorial é o resultado de um esforço voluntarista, permanente e persistente, devendo estar ancorada em um território concreto, isto é, em uma estrutura sólida, e não associada à programas de governo com tempo de duração limitado.

4 O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO: DA CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA À SUA CONCRETIZAÇÃO

A atuação do governo federal em relação à organização nacional do turismo vem se fortalecendo ao longo dos anos. Fernandes (2013) divide o histórico dessa intervenção em três fases. A primeira inicia na década de 1930, com ações restritas à fiscalização e à organização, tanto que os documentos gerados neste período se destinam a normatização relativa às agências de viagens, à criação de hotéis, ao transporte aéreo, à entrada de estrangeiros no país (FERNANDES, 2013).

A segunda fase da intervenção estatal parte do ano de 1966, quando há mudanças significativas no setor com a criação do Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR). No ano seguinte, é criado o Sistema Nacional de Turismo, constituído pelo CNTur, EMBRATUR e Ministério das Relações Exteriores (FERNANDES, 2007). Salienta-se que ao longo do período dos governos militares, o turismo não foi considerado como uma atividade estratégica para o desenvolvimento nacional (FRATUCCI, 2008).



A terceira fase da intervenção estatal, definida por Fernandes (2013), se dá a partir da promulgação da Constituição Federal, em 1988, e se estende até os dias atuais, sendo marcada pela extinção do CNTur; instituição da Política Nacional de Turismo no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-98); criação do Ministério do Esporte e do Turismo, ao qual a EMBRATUR foi vinculada (FERNANDES, 2007; FRATUCCI, 2008).

A Política Nacional de Turismo tinha como proposta um modelo de gestão descentralizada do turismo nacional, implementado por meio do *Programa Nacional de Municipalização do Turismo* (PNMT), “concebido para dinamizar o desenvolvimento da atividade turística em âmbito municipal” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2013, p. 17), tendo como direção cinco princípios: descentralização, sustentabilidade, parcerias, mobilização e capacitação (FRATUCCI, 2008).

O PNMT caracterizou-se como um programa de descentralização da gestão do turismo sem repasse financeiro direto. Os municípios não eram obrigados a aderirem ao programa e quando o faziam, recebiam apenas, o repasse de tecnologia e de informações, com uma série de oficinas de planejamento participativo [...]. (FRATUCCI, 2008, p. 165).

Fratucci (2008) afirma que, no período de 1994-2002, ocorreram mudanças profundas no modo de gerir o setor do turismo, já que se buscou articular uma visão sistêmica do setor, aproximando a iniciativa privada, as organizações civis e a comunidade das discussões, e implementando conselhos municipais de turismo. Para o autor (2008), o nível de participação que o PNMT pregava pode ser questionado, considerando que a maioria dos agentes sociais municipais não participavam da gestão de suas localidades sendo, muitas vezes, induzidos por lideranças políticas que tinham interesses próprios. Entretanto, Fratucci (2008) recomenda olhar mais atentamente para o processo do que para os resultados, pois a descentralização da gestão, proposta pelo Programa, aproximou a discussão do turismo para a escala local, possibilitando o envolvimento das comunidades,

Se em alguns municípios o processo foi desviado e até mesmo manipulado por lideranças inescrupulosas, em outros fez surgir um movimento de questionamentos e de organização de grupos sociais em associações e entidades mais comprometidas com os interesses coletivos locais. (FRATUCCI, 2008, p. 166).



No entanto, a escala local tornou-se uma das principais dificuldades encontradas pelo Programa, considerando que o turismo tanto como fenômeno socioespacial quanto atividade econômica não se restringe à limites político e administrativos. Além disso, um município, dificilmente, consegue implementar um processo de desenvolvimento turístico exclusivamente local, desarticulado do seu entorno. Desse modo, o próprio PNMT despertou nos gestores locais a percepção de trabalhar coletivamente, junto aos municípios vizinhos, visando estruturar-se como destinos turísticos de destaque, movimento esse que foi absorvido pelo governo seguinte, que desativou o PNMT (FRATUCCI, 2008).

No ano de 2003, foi criado o Ministério do Turismo e junto dele, a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo e Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo, sendo a gestão do turismo brasileiro foi novamente reestruturada. A partir do Plano Nacional do Turismo 2003-2007, foi lançado, em abril de 2004, o *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil* (PRT), considerado estratégico para a efetivação da Política Nacional de Turismo. O Programa centrou-se em um execução descentralizada e regionalizada, com foco no planejamento coordenado e participativo (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2013).

O PRT iniciou com a participação dos órgãos e colegiados de turismo municipais e estaduais, representantes da iniciativa privada, das instituições de ensino e do terceiro setor (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2013). O debate entre esses atores ocorreu por meio de oficinas e reuniões setoriais e nacionais, o que, segundo o Ministério do Turismo (2013), possibilitou a compreensão de conceitos; a construção de estratégias para a implantação em todas as Unidades da Federação; e o planejamento de ações, “a partir de um processo plural e democrático, para a definição do conjunto de municípios que constituíam a ‘região turística’, de forma a promover a sustentabilidade, a inclusão e a diversidade” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2013, p. 17). Esse processo resultou na criação de uma ferramenta de trabalho, o Mapa da Regionalização do Turismo⁹, que norteia a atuação do Ministério do Turismo no desenvolvimento das políticas públicas (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2015).

⁹ “É o Mapa do Turismo Brasileiro que define a área - o recorte territorial - que deve ser trabalhada prioritariamente pelo ministério. Ele é atualizado periodicamente, e conta com versões de 2004, 2006, 2009 e 2013. Essa última versão conta com 3.345 municípios, divididos em 303 regiões turísticas” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2015). “Para a composição do mapa,



Para a execução do Programa, foram produzidas orientações a fim de facilitar a compreensão sobre a Política Pública de Regionalização do Turismo, primeiramente, com a publicação do documento *Diretrizes Operacionais* que posteriormente, foi reestruturado em uma coletânea de nove volumes que correspondem aos *Módulos Operacionais do Programa*. Essa iniciativa qualificou os profissionais e as comunidades, proporcionando unidade de linguagem; visão do caráter intersetorial; percepção ampliada e crítica do processo de regionalização do turismo; e, ainda, considerou as diversas realidades, potencialidades e disponibilidades dos recursos nas diferentes escalas (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2013).

A Portaria nº105/2013, que institui o PRT, em seu artigo 3º discorre sobre o modelo de gestão adotado, o qual está norteado pela visão da “gestão compartilhada, descentralizada, coordenada e integrada, proporcionando a participação, democratização, consensos e acordos, envolvendo a multiplicidade e diversidade de entes institucionais, agentes econômicos e sociedade civil organizada” (BRASIL, 2013). E, conforme seu parágrafo 1º, está estruturada nos seguintes níveis de atuação (Quadro 1):

Quadro 1 – Estrutura da gestão compartilhada do PRT

Gestão Compartilhada do Programa de Regionalização do Turismo			
ÂMBITO	INSTITUIÇÃO	COLEGIADO	EXECUTIVO
Nacional	Ministério do Turismo	Conselho Nacional	Comitê Executivo
Estadual	Órgão Oficial de Turismo da UF	Conselho / Fórum Estadual	Interlocutor Estadual
Regional	Instância de Governança Regional		Interlocutor Regional
Municipal	Órgão Oficial de Turismo do Município	Conselho / Fórum Municipal	Interlocutor Municipal

Fonte: Brasil, 2013.

MTur e órgãos estaduais de turismo estabeleceram requisitos mínimos, a serem atendidos por regiões turísticas e municípios, a partir do preenchimento de um sistema desenvolvido pela Diretoria de Gestão e Planejamento Estratégico do ministério” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2016).



O Ministério do Turismo (2013) considera que a participação foi a principal estratégia de implantação do PRT no Brasil, “o desafio de executar um programa nacional deste porte contava com a prerrogativa da descentralização de esforços e, também, com o compartilhamento de experiências e informações” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2013, p. 18). Nessa perspectiva,

A percepção de criar ou fortalecer grupos de representantes dos setores da cadeia do turismo (público, privado e sociedade civil organizada), nas regiões mapeadas, a partir do compartilhamento de conceitos, princípios e valores, também foi conduzida como estratégia, de forma a garantir a governabilidade, a exemplo das intituladas ‘Instâncias de Governança’, cujo modelo de formação e institucionalidade se define e se constitui a partir das realidades regionais e seus relacionamentos intermunicipais. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2013, p. 18).

Trentin e Fratucci (2011) consideram que o PRT buscou a instalação de instâncias de governança regionais para tornar “possível o estabelecimento de processos de desenvolvimento territorial, endógenos e competitivos” (TRENTIN; FRATUCCI, 2011, p. 846). No caderno do terceiro módulo operacional do Programa - *Institucionalização da Instância de Governança Territorial* – o termo governança é entendido como o “ato de governar, conduzir, reger” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007, p. 16), e ainda,

[...] A capacidade de administrar ou, mais especificamente, como a capacidade que os governos têm de criar condições e de responder às demandas da sociedade. Em se tratando da governança social ou governança democrática, essa capacidade de governar pressupõe uma administração participativa que envolve as populações locais na elaboração, monitoramento e, em alguns casos, na execução de políticas públicas. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007, p. 18).

Já, a Instância de Governança Regional é entendida como “uma organização com participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa em âmbito regional” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007, p. 18). Essas Instâncias tem como atores: empresas, associações, agências locais e regionais de governo, centros tecnológicos, universidades, agências de desenvolvimento, etc.. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007).



O Ministério do Turismo recomenda que cada região conte com uma Instância de Governança definida e instalada, tendo como base a transparência e a representatividade dos setores envolvidos com turismo, sendo ela responsável pela definição de prioridades, coordenação das decisões, planejamento e execução do processo de desenvolvimento do turismo na região, devendo também, participar das decisões políticas, econômicas e sociais no âmbito regional (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007). Segundo o Ministério do Turismo (2013), esse modelo de gestão descentralizada é capaz de representar todas as esferas institucionais e políticas, abarcar a pluralidade dos segmentos sociais, respondendo assim, aos anseios particulares de cada região.

CONSIDERAÇÕES

O turismo é uma atividade indissociável do território, e como já foi afirmando inicialmente, é capaz de lhe provocar relevantes alterações (FERNANDES, 2013). Desse modo, planejar o turismo está condicionado à um olhar sobre o território. Para Cruz (2000), o planejamento com base territorial é uma condição de sucesso de planos e políticas setoriais. No entanto, a dimensão territorial esteve ausente em grande parte da história das políticas públicas no Brasil, no que tange ao turismo (CRUZ, 2000).

Essa situação começou a ser alterada a partir do enfoque territorial adotado no PNMT, em 1994. Compreende-se a importância do território no sentido de valorizar as particularidades, entendendo a diversidade como potencialidade. Essa percepção foi fortalecida com a implementação do PRT, que adotou como estratégia de desenvolvimento a regionalização da atividade turística, já que na maioria das vezes ela não se viabiliza apenas no âmbito municipal.

A regionalização do turismo veio acompanhada de uma gestão descentralizada e participativa. Esse modelo, orientado por princípios que garantem flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial, foi fortalecido com a institucionalização de instâncias de governança, na qual articulam atores sociais, econômicos e políticos, públicos e privados.



Entendendo que, a governança é a capacidade de atores públicos e privados alcançarem um consenso para definir objetivos e uma visão comum para o futuro de um território, cooperando para a sua concretização (PEREIRA, 2009a), questiona-se até que ponto os empresários do ramo compartilham dessa visão ou estão em busca de benefícios isolados. Deve-se considerar que atores privados podem desequilibrar o processo, comprometendo os objetivos coletivos, o que salienta a importância da presença do Estado para definir linhas orientadoras (PEREIRA, 2013), e justifica, de certa forma, a definição de governança adotada pelo Ministério do Turismo - “A capacidade de administrar ou, mais especificamente, como a capacidade que os governos têm de criar condições e de responder às demandas da sociedade” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007, p. 18), na qual a gestão, parece permanecer centralizada no poder público.

Sabe-se que o caminho da governança é longo, no entanto é essencial, principalmente em um setor como o turismo, onde a falta de cooperação faz com que as ações ocorram de forma desconexas entre as diferentes escalas e atores, o que acarreta em projetos temporários e regiões exploradas. É preciso entender a governança como um esforço voluntarista e permanente.

Conforme Boisier, para que uma região exista de fato, ela deve ser “[...] construída socialmente, a partir de laços comuns, de traços de identidade que se expressam no âmbito do cultural, do econômico e do político, que permitam vislumbrar desafios comuns à comunidade envolvida” (BOISIER, 1999 apud ETGES; DEGRANDI, 2013, p. 91). Esses mesmos princípios valem para a governança territorial, os atores devem se identificar uns com os outros, reconhecendo-se como parte de um projeto coletivo, potencializando a sua capacidade em prol dos interesses comuns, mobilizando-se em torno da valorização das particularidades regionais e garantindo não apenas o desenvolvimento da atividade turística, mas da sua região como um todo.

REFERÊNCIAS

BENKO, Georges; PECQUEUR, Bernard. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. **Geosul**, Florianópolis, v. 16, n. 32, p.31-50, 2001. Disponível em:



<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/14006/12841>>. Acesso em: 10 maio 2015.

BRANDÃO, Carlos. Prefácio. In: STEINBERGER, Marília (Org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013. p. 11-16.

BRASIL. **Ministério do Turismo**. PORTARIA Nº 105, de 16 de maio de 2013. Institui o Programa de Regionalização do Turismo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/legislacao/?p=93>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

CANÇADO, Airton Cardoso; TAVARES, Bruno; DALLABRIDA, Valdir Roque. Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 9, n. 3, p.313-353, set-dez. 2013. Disponível em: <<http://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/1136/356>>. Acesso em: 09 dez. 2015.

COOPER, Chris. *Et al.* **Turismo: princípios e práticas**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2000.

ETGES, Virginia Elisabeta. Desenvolvimento Regional sustentável: o território como paradigma. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v.10, n.3, p.47-55, set/dez. 2005

ETGES, Virginia Elisabeta; DEGRANDI, José Odim. Desenvolvimento regional. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional: a diversidade regional como potencialidade**, Blumenau, v. 1, n. 1, p.85-94, 2013. Disponível em: <http://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/3649/pdf_9>. Acesso em: 03 jun. 2015.

FARINÓS DASI, Joaquín. Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. **Boletín de la A. G. E.**, n. 46, p. 11-32, 2008.

FAZENDA, Nuno; SILVA, Fernando Nunes da; COSTA, Carlos. Política e planeamento turístico à escala regional: o caso da agenda regional de turismo para o Norte de Portugal. **Estudos Regionais: Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, Coimbra, v. 18, p.77-100, out. 2008. Disponível em: <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24660/1/RPER18_artigo4.pdf?ln=pt-pt>. Acesso em: 21 jan. 2016.

FERNANDES, Suellen Wallace Rodrigues. A inserção do espaço geográfico na política de turismo. In: STEINBERGER, Marília (Org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013. p. 245-263.

_____. **A inserção do espaço geográfico no planejamento nacional do turismo**. 2007. 131 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Universidade de



Brasília, Brasília, 2007. Disponível em:
<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3356/1/2007_SuellenWalaceRFernandes.pdf
>. Acesso em: 12 set. 2015.

FERRÃO, João. Governança, Governo e Ordenamento do Território em Contextos Metropolitanos. In: FERREIRA, Alvaro et al (Org.). **Metropolização do espaço**: Gestão territorial e relações urbano-rurais. Rio de Janeiro: Consequência, 2013. p. 257-283. Disponível em: <http://www.ics.ul.pt/rdonweb-docs/ICS_JFErrao_Governanca_CLI.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2015.

_____. Governança e ordenamento do território: reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. **Prospectiva e Planejamento**, Lisboa, v. 17, p.129-139, 2010.

FRATUCCI, Aguinaldo Cesar. **A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo**: as possibilidades das redes regionais de turismo. 2008. 308 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008. Disponível em:
<http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=124216>. Acesso em: 20 jan. 2016.

GALVÃO, Antonio Carlos F.. Apresentação. In: STEINBERGER, Marília (Org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013. p. 17-20.

KNAFOU, R. Turismo e território. Para um enfoque científico do turismo. In: RODRIGUES, A. B. *et al.* (Org.). **Turismo e Geografia**: reflexões teóricas e enfoques regionais. São Paulo: Hucitec, 1999.

LEADER (União Europeia). A competitividade territorial: Conceber uma estratégia de desenvolvimento territorial à luz da experiência LEADER. **Inovação em Meio Rural**, v. 6, n. 1, dez. 1999. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-pt/biblio/compet/competitivite.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

MINASI, Sarah Marroni. **Território como base para o planejamento turístico**: análise da gestão pública do turismo na região extremo sul do RS/Brasil. 2014. 113 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014. Disponível em:
<[http://btd.unisc.br/Dissertacoes/Sarah Marroni Minasi.pdf](http://btd.unisc.br/Dissertacoes/Sarah%20Marroni%20Minasi.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2015.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Programa de Regionalização do Turismo**: Diretrizes. Brasília, 2013. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/images/programas_acoes_home/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2015.

_____. **Módulo Operacional 3**: Institucionalização da Instância de Governança Regional. Brasília, 2007. Disponível em:



http://www.turismo.gov.br/images/pdf/modulo_operacional_3_institucionalizacao_da_institancia_de_governanca_regional.pdf

_____. **Mapa do Turismo Brasileiro**. 2015. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/publicacoes/item/83-mapa-do-turismo-brasileiro-2013.html>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

_____. **Prorrogado prazo para atualização do Mapa do Turismo Brasileiro**. 2016. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/ultimas-noticias/5957-prorrogado-prazo-para-atualizacao-do-mapa-do-turismo-brasileiro.html>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

PECQUEUR, Bernard. A quinada territorial da economia global. **Política & Sociedade – Revista de Sociologia Política**, UFSC, v. 14, p.79-105, maio 2009. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewArticle/11615>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

PEREIRA, Margarida. Governança Territorial Multível: Fratura(s) entre e prática(s). **Desenvolvimento Regional em Debate**. Canoinhas, v. 4, n. 2, p.4-20, jul-dez. 2014. Disponível em: <<http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/679/436>>. Acesso em: 08 nov. 2015.

_____. Cultura de Planeamento e Governação: Contributos para a coesão territorial. In: APDR, 15. 2009a, Cabo Verde. **Actas**. Cabo Verde: 2009. p. 816 - 838. Disponível em: <http://www.apdr.pt/congresso/2009/pdf/Sessão_9/252A.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2015.

_____. Da governança à governança territorial colaborativa: uma agenda para o futuro do desenvolvimento regional. **Desenvolvimento Regional em Debate**. Canoinhas, v. 3, n. 2, p.52-65, jul-dez. 2013. Disponível em: <<http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/viewFile/493/366>>. Acesso em: 08 nov. 2015.

_____. Desafios contemporâneos do ordenamento do território: para uma governabilidade inteligente do(s) território(s), **Prospectiva e Planeamento**, Lisboa: DPP, n. 16, p. 77-102, 2009b.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. França. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo. Razão e Emoção. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SILVEIRA, Rogério. **Atores, interesses e conflitos no processo de planejamento territorial**. Santa Cruz do Sul. 2015. 17 slides, color.

STEINBERGER, Marília. A inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território. In: STEINBERGER, Marília (Org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013. p. 31-64.

VIII Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Territórios, redes e
Desenvolvimento Regional:
Perspectivas e Desafios



Programa de Pós-Graduação
**Desenvolvimento
Regional**
mestrado e doutorado



TELES, Reinaldo M. de Sá. A importância do território na prática da planejamento Turístico: Reflexões acerca do Brasil. In. RUSCHMANN, Doris Van de Meene; SOLHA, Karina Toledo. **Planejamento turístico**. Barueri: Manole, 2006.

TRENTIN, Fábila; FRATUCCI, Aquinaldo Cesar. Política nacional de Turismo no Brasil: da municipalização a regionalização. **Tourism Management Studies**. v. 1, p. 839-848, 2011.