

ESTRUTURA DA GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

STRUCTURE OF PUBLIC MANAGEMENT TOURISM IN THE RIO DE JANEIRO MUNICIPALITIES

Aguinaldo Cesar Fratucci¹
Gabriel Xavier Ludolf Schwantes²
Yuri de Carvalho Maia³

Recebido em 27/10/2013

Aprovado em 22/02/2014

¹ Doutor em geografia. Professor da Universidade Federal Fluminense. acfratucci@turismo.uff.br

² Graduado em Turismo pela Universidade Federal Fluminense. gabrielludolf@yahoo.com.br

³ Graduando em Turismo Universidade Federal Fluminense. ycmaia@gmail.com

RESUMO:

O artigo apresenta uma visão geral da estrutura da gestão pública do turismo nos municípios do estado do Rio de Janeiro. Estruturado no método hipotético-dedutivo, utiliza como instrumentos de pesquisa: revisão bibliográfica e documental, coleta de dados a partir de questionários e entrevistas semiestruturadas. Seu recorte temporal compreende o período entre 2010 e 2012, tendo como base empírica de pesquisa os noventa e dois municípios fluminenses. Seus resultados indicam que, apesar de na maioria daqueles municípios o turismo é gerenciado por órgãos da administração direta (secretarias municipais), exclusivos ou vinculados ao setor econômico local, em um número considerável de municípios a gestão do turismo está vinculada aos setores da cultura, educação, esporte e lazer. Indica ainda que em muitos municípios fluminenses, os órgãos de turismo não possuem uma estrutura administrativa condizente com o potencial do turismo de seus territórios.

PALAVRAS-CHAVE:

Turismo. Políticas públicas. Gestão pública. Gestão municipal. Estado do Rio de Janeiro

ABSTRACT:

This article presents an overview of the structure of public management of tourism in the municipalities of the state of Rio de Janeiro. Structured in the hypothetical-deductive method, it used as research tools literature and documentary review, data collection from questionnaires and semi-structured interviews. It covers the period between 2010 and 2012 and is based on empirical research of the ninety-two municipalities of the state of Rio de Janeiro. Their results indicate that although in the majority of those municipalities tourism is managed by government agencies, exclusive or linked to local economic sector, in a considerable number of municipalities tourism management is linked to the sectors of culture, education, sport and leisure. It further indicates that in many municipalities in the state, the tourism agencies do not have an administrative structure befitting the tourism potential of their territories.

KEYWORDS:

Tourism. Public policies. Public management. Municipal management. State of Rio de Janeiro

1. INTRODUÇÃO

O regime de democracia representativa estabelecido pela Constituição Federal do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) e por diversos outros instrumentos institucionais subsequentes (políticas, planos, programas, estratégias, etc.) como a Lei 10.257/2001 mais conhecida como Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001), direciona a gestão pública nacional para um modelo descentralizado ou, sendo mais específico, municipalizado.

A Constituição brasileira de 1988, promulgada em um momento de ascenso das forças sociais que lutavam pela democratização do país, assegura ao poder municipal a competência para definir o uso e a ocupação da terra urbana, e o Estatuto da Cidade reforça essa orientação autônoma e descentralizadora. O fortalecimento da autonomia do poder local se deu como reação à centralização autoritária da política urbana exercida pelo governo ditatorial no período anterior, entre 1964 e 1985. (MARICATO, 2010, p. 6)

Esse novo modelo de gestão pública, a priori, permite a inserção de instâncias de participação mais abrangentes, características da democrática direta. (SOUZA, 2006). Entretanto, essa descentralização proposta “de cima para baixo”, vem carregada das contradições típicas da democracia representativa e do próprio modo de produção capitalista dominante. Entre essas contradições, talvez a mais evidente seja aquela relacionada ao fato de termos a descentralização de diversas competências (saúde, educação, por exemplo) sem uma correspondente descentralização do sistema fiscal de arrecadação de impostos. Os municípios brasileiros, a partir de 1988, passaram a ter responsabilidades de gerir e manter uma série de serviços públicos, sem terem tido, em contrapartida, um equivalente de autonomia técnica, fiscal e financeira, que lhes viabilizassem o cumprimento de tais competências e responsabilidades.

Nesse contexto, a gestão pública dos processos de desenvolvimento do turismo brasileiro vem sendo conduzida por políticas e programas nacionais que assumem a descentralização como eixo estruturante das suas diretrizes, oscilando entre estratégias focadas na escala local – municipal – e estratégias focadas na escala regional (ARAÚJO; CESAR, 2012). No caso do setor turístico nacional, essa escolha pela descentralização da gestão lançada, inicialmente em 1994, pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e mantida, a partir de 2003, pelo Programa de Regionalização do Turismo (PRT), tem gerado expectativas, críticas e elogios, além de

colaborar para uma mudança significativa – ainda que não radical – na forma como os governos locais (municipais) vem atuando na gestão do turismo em seus territórios.

Podemos indicar que até os anos 1990, predominava no país uma visão equivocada e amadora na gestão do turismo municipal que era relegada, tanto política quanto tecnicamente, a um nível menos prioritário. Entretanto, atualmente observamos que os governos municipais estão buscando dar prioridade política para o setor do turismo nas suas estruturas administrativas. Se, antes a nomeação do responsável pelo turismo municipal ocorria sem pressa e quase sempre, sem nenhuma preocupação com a aderência da formação do indicado com a atividade turística, atualmente podemos verificar um cuidado mais evidente por parte dos executivos municipais, na escolha do perfil profissional daqueles que irão indicar para assumir a gestão do órgão municipal de turismo.

Desse cenário da gestão pública do turismo nos municípios brasileiros e, em especial do estado do Rio de Janeiro, afloraram as questões que norteiam o presente artigo. Partindo do pressuposto de estar ocorrendo uma mudança nas estratégias políticas de gestão do turismo na escala local, nos indagamos como ela está se refletindo nas estruturas administrativas municipais? Que tipo de órgão predomina na gestão do turismo nos municípios brasileiros? A quais setores o turismo aparece vinculado?

Para responder a tais questões estabelecemos como objeto empírico de pesquisa os 92 municípios do estado do Rio de Janeiro, tendo como recorte temporal o período compreendido entre os anos de 2010 e 2012. Tal escolha partiu da relevância do setor turístico tanto para o contexto estadual quanto nacional. Como resultado, apresentamos um diagnóstico do estado da arte da atual gestão do setor turístico nos municípios do estado do Rio de Janeiro, entendendo que o mesmo poderá possibilitar o entendimento mais detalhado das possibilidades e das potencialidades de estruturação de produtos turísticos locais e regionais fortes e competitivos.

2. A GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO

O dinamismo econômico e a complexidade que envolve o fenômeno turístico contemporâneo tem despertado o interesse de muitos pesquisadores para o desafio de buscar modelos de gestão e

planejamento para aquele que, certamente, é um dos mais representativos fenômenos que caracterizam a nossa sociedade atual 'pós-moderna', globalizada.

Particularmente, entendemos que tal desafio começa na definição das dimensões do que estamos nominando como turismo. Em sua essência primeira, o turismo deve ser compreendido como um fenômeno socioespacial, onde o homem (sozinho ou em grupo), motivado por variáveis próprias e subjetivas, decide utilizar seu tempo liberado do trabalho para deslocar-se para outros lugares distintos do seu lugar de vida cotidiana e ali permanecer temporariamente, desenvolvendo atividades distintas daquelas do seu tempo de trabalho obrigado, para depois retornar à sua rotina diária (FRATUCCI, 2000; 2009). Para possibilitar a concretização dessa necessidade subjetiva do homem contemporâneo, dá-se o surgimento de todo um conjunto de equipamentos, serviços e infraestruturas direcionado a facilitar aqueles deslocamentos e permanências temporários, tornando-os mais seguros e confortáveis. Ou seja, a atividade econômica é posterior ao fenômeno e, portanto, só pode ser explicada, ordenada e gerida a partir dele. (FRATUCCI, 2009).

Segundo Colin Michael Hall (2001), podemos identificar um claro processo evolutivo nas dimensões e nos métodos pelos quais o desenvolvimento do turismo passou a ser percebido pela maioria dos governos, a partir da sua expansão pós Segunda Guerra Mundial. Segundo aquele autor, essas dimensões estão diretamente relacionadas com as características das políticas públicas direcionadas para a gestão do setor turístico, indo de enfoques mais direcionados para o fortalecimento do papel do setor público na divulgação e promoção do turismo em seus territórios até outros, mais conservadores, que pregam uma atuação mais direta do Estado no fornecimento de infraestrutura e incentivos para fomentar o desenvolvimento do turismo em seus territórios.

Nas últimas quatro décadas as políticas públicas direcionadas para o turismo têm-se orientado, de uma maneira geral, para a descentralização da gestão do setor, levando para a escala dos municípios e das regiões os processos de tomada de decisões sobre o desenvolvimento turístico. Essa tendência de descentralização da gestão foi estimulada pela OMT a partir de meados da década de 1980, levando em consideração o novo cenário político e econômico mundial, dominado pelo modo de produção neoliberal segundo o qual o Estado deve intervir o mínimo possível nas condições do mercado (SOUZA, 2006; PEREIRA, 2009).

A diminuição da participação do Estado tem como contrapartida o fortalecimento de outras formas e instâncias de negociação e governança dos processos de gestão do desenvolvimento do turismo, mais descentralizadas e com maior envolvimento dos diversos agentes sociais envolvidos na produção do turismo. O surgimento e o desenvolvimento de processos participativos endógenos implicam no desenvolvimento de redes locais e regionais de relacionamentos, estruturadas nos pilares básicos da solidariedade e da confiança entre seus participantes (HALL, 2001; ESTEVE, 2009).

Entretanto, deve-se cuidar para não cair no equívoco de considerar que a “governança permite um certo ‘relaxamento’ das funções do governo democrático” que pode nos levar a entender que “as relações entre o governo e as grandes corporações empresarias e institucionais podem ser priorizadas “em detrimento das relações com a cidadania em geral” (ESTEVE, 2009, p.20). Governança aqui deve ser entendida como

uma nova maneira de governar, diferente do modelo hierárquico, um modo mais corporativo em que os atores estatais e não estatais – e, em geral, a sociedade civil – participam de redes públicas e privadas. (ESTEVE, 2009, p.19)

Nesse contexto de revisão do papel de cada agente social do turismo nos processos de apropriação dos espaços para o turismo, as redes regionais estabelecidas por eles e entre eles, parecem indicar uma nova instância de governança para o desenvolvimento do setor. Entretanto, tais redes regionais só poderão contribuir para a governança do desenvolvimento turístico se forem frutos de processos democráticos, participativos e inclusivos, dentro daquilo que Souza Santos (1999) classifica como um “espaço-tempo” favorável à promoção das deliberações democráticas¹.

A organização, formal ou informal, dessas redes em conselhos, consórcios ou outro tipo qualquer de instância de participação dos agentes sociais, pode possibilitar o desenvolvimento de políticas públicas mais democráticas e mais diretamente articuladas com as necessidades e características do setor turístico local e regional. Esses novos fóruns regionais de discussão e deliberação sobre os processos de desenvolvimento turísticos de determinados trechos do espaço, podem possibilitar uma melhor gestão dos interesses e necessidades de todos os agentes sociais envolvidos e interessados,

¹ Para aprofundamento dos conceitos de território, região, redes regionais e das relações entre os diversos agentes sociais produtores do turismo e suas relações com o território-rede que produzem, ver Fratucci, 2009 e 2011.

na medida em que abrangem os limites dos territórios-redes definidos por eles e não ficam restritos aos limites político-administrativos dos municípios (FRATUCCI, 2009).

Entretanto, para que esses processos na escala regional tenham sucesso, cada município, enquanto unidade político-administrativa formal, precisa ter a sua supraestrutura turística local articulada e em funcionamento harmônico. A região só conseguirá estabelecer uma estratégia de desenvolvimento regional, se cada um dos seus municípios componentes tiver a sua própria estratégia política para o setor.

3. A GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO NO BRASIL

A opção pela descentralização e, de forma mais direta, pela municipalização da gestão pública ganhou força no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Naquele contexto de redemocratização do país, a descentralização da gestão do turismo deu seus primeiros passos mais concretos a partir da instituição do Programa Nacional de Municipalização do turismo (PNMT), no governo de Itamar Franco e sua efetiva implantação, no período do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002).

A partir da criação do Ministério do Turismo, em janeiro de 2003, e da instituição do Plano Nacional de Turismo 2003-2007, a gestão pública do turismo brasileiro passou a adotar um novo modelo de desenvolvimento orientado para a busca da desconcentração da renda, através da regionalização, da interiorização e da segmentação da atividade turística no país (MTUR, 2003; 2013b). Para tanto, dentre diversos programas e projetos, foi implantado o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT). Partindo do pressuposto da regionalização como um novo modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, o PRT propunha que “regionalizar o turismo é transformar a ação na unidade municipal para uma política pública mobilizadora de planejamento e coordenação para o desenvolvimento turístico local e regional, estadual e nacional, de forma articulada” (MTUR, 2004, p.11).

No entanto, após quase dez anos de orientação estratégica direcionada para a regionalização da gestão do turismo, ainda são tímidos os resultados obtidos. Esse aparente insucesso, pode sugerir que no atual contexto político-administrativo brasileiro, a articulação regional ainda necessita ser

precedida pelo fortalecimento das estruturas municipais, baseado em processos endógenos de gestão e desenvolvimento iniciados na escala local. O próprio Ministério do Turismo já reconheceu que, para se trabalhar a consolidação de regiões turísticas, é necessário que cada município esteja minimamente organizado no que se refere a gestão municipal do turismo (MTUR, 2013b).

Diante dos poucos resultados positivos apresentados pelas ações e projetos desenvolvidos nas regiões turísticas priorizadas pelo PRT, na revisão e reformulação das estratégias do PRT na edição do Plano Nacional de Turismo 2007-2010 (MTUR, 2007a; 2007b), optou-se por um novo redirecionamento do programa, com a priorização de destinos turísticos com capacidade de funcionarem como indutores para o processo de desenvolvimento turístico de suas regiões (TRENTIN; FRATUCCI, 2011). A partir da avaliação realizada com base nos resultados do Índice de Competitividade Turística desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ), foram selecionados e priorizados 65 municípios em todas as unidades da federação, para serem estruturados institucional e operacionalmente, de modo a se consolidarem como destinos turísticos competitivos no mercado turístico internacional.

Em 2010, com a mudança de governo, o MTUR propôs uma nova atualização da Política Nacional de Turismo e nela estava previsto a ampliação do número dos destinos indutores de 65 para 135 municípios. Infelizmente, o projeto foi interrompido no segundo semestre de 2011, por conta de problemas administrativos com os contratos estabelecidos entre o Ministério e as entidades executoras das ações juntos aos municípios. A demora na institucionalização do Plano Nacional de Turismo para o período 2011-2014 gerou uma espécie de vácuo nas ações e projetos do Ministério do Turismo que, somente a partir de maio de 2013, voltou a ter diretrizes, programas e projetos devidamente atualizados e devidamente institucionalizados (MTUR, 2013a).

Especificamente no que se relaciona à estratégia de gestão descentralizada, as orientações mais recentes do MTUR indicam claramente a necessidade de “ter no enfoque de caráter local ou municipal a premissa para consolidar a dimensão intermunicipal de regionalização do turismo” (MTUR, 2013b, p.15). Ou seja, o sucesso das estratégias regionais é compreendida como dependente das estratégias municipais e a consolidação de produtos e roteiros turísticos regionais passam pela gestão local do turismo. Entretanto, é importante destacarmos que nesse novo contexto,

os destinos turísticos incluídos em 2010 foram ignorados pelas novas diretrizes políticas do programa.

4. GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A gestão pública do turismo no estado do Rio de Janeiro historicamente vem sendo desenvolvida de forma desarticulada e pouco consistente, fato que tem contribuindo para a perda da importância do seu setor turístico no cenário nacional. A não priorização do turismo, de forma clara e objetiva pelos diversos planos de governos estaduais nas últimas quatro décadas, tem provocado a perda de oportunidades de crescimento e de desenvolvimento mais consistente do setor. Tal fato reflete-se, de maneira particularizada, na maioria dos municípios do estado, que também não adotam estratégias coerentes para o desenvolvimento do turismo em seus territórios (FRATUCCI, 2005a; 2005b).

Diante desse contexto mais amplo, o projeto de pesquisa que originou este artigo, surgiu com o objetivo geral de elaborar o diagnóstico atualizado da supraestrutura do setor turístico nos municípios fluminenses que contribuísse para o entendimento do modo como a gestão pública do turismo ocorre atualmente no âmbito municipal. O conhecimento do estado da arte da gestão do turismo atual nos possibilitaria um entendimento mais complexo do modo como os gestores municipais percebem e priorizam o turismo em seus territórios, e quais as tendências e possibilidades de se lançarem para articulações com os demais municípios das suas regiões.

Partindo do pressuposto inicial dos municípios fluminenses, seguindo as orientações dadas pelas políticas nacionais de turismo a partir da década de 1990, terem inserido em suas estruturas administrativas algum tipo de órgão responsável pela gestão do turismo nos seus territórios, a pesquisa buscou identificar as características organizacionais daqueles órgãos municipais. Logo no início dos trabalhos exploratórios iniciais, observamos que aqueles órgãos municipais, quando existentes, não apresentavam uma mesma tipologia organizacional. Em uma análise preliminar, encontramos o turismo sendo gerenciado a partir de secretarias municipais, diretorias, assessorias, fundações, empresas públicas e outros tipos órgãos, indicando entendimento e prioridades diferenciadas por parte dos gestores municipais.

5. METODOLOGIA E PROCESSO DE PESQUISA

Para o desenvolvimento da pesquisa optou-se pela aplicação do método hipotético-dedutivo, composto por uma etapa inicial exploratória onde realizamos uma revisão do referencial teórico pertinente, seguido de coletas preliminares em fontes primárias sobre o atual estado da arte da estrutura da gestão pública do turismo nos municípios do estado do Rio de Janeiro. Em seguida, foram realizadas três etapas de coleta de dados qualitativos e quantitativos junto a todos os 92 municípios fluminenses, utilizando-se da técnica de entrevistas estruturadas a partir de contatos mediados (telefonias, correio eletrônico e pesquisa *on line*). Paralelo a essas coletas estruturadas, foram realizadas entrevistas presenciais com os representantes dos órgãos municipais de turismo, durante o mês de outubro de 2011, no Salão Estadual de Turismo ocorrido na praia de Copacabana, Rio de Janeiro.

De modo mais detalhado, a pesquisa foi dividida nas seguintes etapas: a) levantamento junto à Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro (SETUR-RJ/TurisRio) da listagem oficial dos municípios e seus respectivos órgãos municipais de turismo; b) pesquisas nas páginas oficiais das prefeituras e dos seus órgãos municipais de turismo na internet; c) entrevista estruturada com os municípios através do sistema de correio eletrônico; d) segunda entrevista estruturada com os mesmos municípios através de telefone; e) entrevistas pessoais com os gestores municipais de turismo durante o II Salão Estadual de Turismo do Rio de Janeiro (2011); f) entrevista estruturada *online* com todos os municípios; g) pesquisa junto aos bancos de dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TC-RJ).

A partir da listagem oficial dos órgãos municipais de turismo fornecida pela SETUR-RJ/TurisRio, deu-se início à primeira etapa da pesquisa sobre os órgãos municipais. Nessa etapa as atividades estiveram focadas na análise da estrutura administrativa dos municípios com o objetivo de nos familiarizarmos com as nomenclaturas, além do conjunto de dados básicos composto por: nome do órgão, secretário, responsável, endereço, telefones, fax, email e *web site*. O período dessa análise teve um tempo médio de uma semana. Em seguida, foram acessados todos os sites oficiais dos órgãos municipais, com o objetivo de confirmação e atualização dos dados cadastrais da listagem inicial. Vale destacar que diversos sites encontravam-se fora do ar ou desatualizados.

Concluída as duas primeiras etapas, realizamos a confirmação e atualização dos dados obtidos junto à SETUR-RJ/TurisRio, a partir de mensagens enviadas por correio eletrônico para todos os órgãos públicos de turismo presentes na lista oficial. É importante destacar que o grupo de pesquisadores se colocou à disposição para esclarecer qualquer tipo de dúvidas que pudessem surgir. Os contatos com os municípios ocorreram entre os meses de maio e junho de 2011. Apesar das diversas tentativas realizadas, o índice de respostas obtidas foi bastante reduzido, totalizando apenas 17 municípios respondentes, em sua maioria vinda de municípios considerados de baixo potencial turístico no contexto estadual.

Diante da baixa taxa de respostas à primeira tentativa de coleta de dados, optamos por realizar um novo contato com os órgãos públicos municipais, dessa vez através de telefone. Novamente foram contatados todos os municípios fluminenses (92), inclusive aqueles que já haviam respondido a pesquisa feita por correio eletrônico. Essa etapa da pesquisa compreendeu o mês de agosto de 2011 e foram obtidas respostas de 87% dos municípios.

Aproveitando a presença da grande maioria municípios turísticos do estado do Rio de Janeiro no II Salão Estadual de Turismo, realizado no último final de semana do mês de outubro de 2011, na Praia de Copacabana, realizamos um contato pessoal com os representantes daqueles municípios, com a finalidade de apresentar o grupo de pesquisa, explicar nossas propostas, nossos objetivos, buscando estreitar a relação com aqueles municípios e assim, aprofundar as pesquisas. As abordagens aos representantes dos municípios ocorreram nos dias 21 e 22 de outubro. Os municípios contatados, por região turística, foram: Armação dos Búzios, Cabo Frio, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Maricá, Rio das Ostras (região turística Costa do Sol), Angra dos Reis, Paraty (região turística Costa Verde), Cachoeiras de Macacu, Nova Friburgo, Petrópolis, Teresópolis, Levy Gasparian, Três Rios (região turística Serra Verde Imperial), Itatiaia, Porto Real, Resende, Quatis (região turística Agulhas Negras), Niterói e Rio de Janeiro (região turística Metropolitana), Paty do Alferes, Valença (região turística Vale do Café), Nilópolis (região turística Baixada Fluminense), Tanguá (região turística Caminhos da Mata), Bom Jardim, Duas Barras, Cordeiro, Macuco, Santa Maria Madalena, Cardoso Moreira (região turística Costa Doce).

A etapa seguinte da pesquisa compôs-se de uma entrevista estruturada *online*, a partir do *web site* Qualtrics (www.qualtric.com). Foram definidas 17 questões sobre a gestão do turismo no

município, das quais três eram objetivas (abertas) e 14 estruturadas com alternativas de respostas pré-estabelecidas. O questionário foi disponibilizado para acesso dos representantes dos órgãos de turismo municipais durante os meses de abril a junho de 2012. Ao final daquele período, totalizamos a participação de 30 municípios, dentre os quais 20 responderam completamente o questionário, oito parcialmente e dois apenas acessaram ao *link*, sem responder nenhuma das questões.

Para finalizar a fase de coleta de dados, realizamos uma pesquisa no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (www.tce.rj.gov.br) na última semana de agosto de 2012. Essa etapa foi proposta com o objetivo de certificar as etapas anteriormente realizadas, uma vez que foram encontradas muitas respostas divergentes entre os resultados das diversas coletas realizadas. A escolha do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro deveu-se ao fato de que todos os municípios serem obrigados por lei a apresentar seus dados orçamentários e de estrutura administrativa para aquele órgão fiscalizador.

6. A ESTRUTURA DA GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO NOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES: RESULTADOS

A partir dos dados coletados nas diversas etapas da pesquisa, os resultados encontrados foram consolidados e são apresentados a seguir. Vale destacar que ficamos impossibilitados de realizar uma análise mais profunda sobre a gestão do turismo nos municípios, em virtude da baixa taxa de respostas que obtivemos, principalmente na etapa do questionário aplicado *online*. No entanto, entendemos que a apresentação dos dados que foram possíveis de serem tabulados nos possibilita tecer algumas considerações sobre o tema, pois entendemos que a ausência de respostas às nossas entrevistas e pesquisas, é um importante indicador sobre como o turismo vem sendo tratado e gerenciado pelos municípios fluminenses.

Na tabela 1 são apresentados os resultados sobre o tipo de órgão que responde pela gestão do turismo nos municípios fluminenses, obtidos após cada uma das etapas de pesquisa. A partir desses resultados podemos perceber claramente a dificuldade encontrada em obter a participação dos municípios nas diversas fases da pesquisa. Apenas na etapa inicial, a listagem oficial da SETUR-

RJ/TurisRio, nos forneceu o maior número de dados, que puderam ser confirmados pela consolidação final dos dados obtidos junto ao TCE-RJ.

Porém, a participação dos representantes dos municípios nas etapas de coleta e atualização dos dados, foi muito baixa, o que dificultou a evolução da pesquisa. Podemos notar que a maior participação ocorreu na etapa de entrevistas realizadas pelo telefone, com oitenta respostas, correspondendo a 87% do universo de pesquisa. No entanto, nas outras etapas de pesquisas as participações ficaram restritas a um número muito menor de municípios. Na primeira tentativa de coleta de dados, utilizando a ferramenta do correio eletrônico, obtivemos apenas 18% de respostas, enquanto na quarta coleta, estruturada a partir da pesquisa *online*, as respostas atingiram apenas 28,3% dos municípios.

Tabela 1 – Tipologia dos Órgãos de Turismo dos Municípios Fluminenses – 2012

Etapas de coleta de dados	TIPO DE ÓRGÃO MUNICIPAL DE TURISMO																	
	SECRETARIA		ASSESSORIA		DIRETORIA		DEPARTAMENTO		COORDENADORIA		FUNDAÇÃO		EMPRESA PÚBLICA		INEXISTENTE		SEM RESPOSTA	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
Listagem TurisRio	85	92,39	1	1,09	0	0,00	1	1,09	1	1,09	2	2,17	1	1,09	1	1,09	0	0,00
Pesquisa por email	16	17,39	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	1,09	0	0,00	0	0,00	75	81,52
Pesquisa por telefone	74	80,43	1	1,09	0	0,00	1	1,09	0	0,00	3	3,26	1	1,09	0	0,00	12	13,04
Pesquisa On Line	25	27,17	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	1,09	0	0,00	0	0,00	66	71,74
Pesquisa TCE-RJ	86	93,48	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3	3,26	1	1,09	2	2,17	0	0,00

Fonte: Elaboração própria, 2012.

Atualmente, o estado do Rio de Janeiro é composto por 92 municípios, dos quais, 42 estão integradas as seis regiões indicadas pela Secretaria de Estado de Turismo (SETUR-RJ) e pela TurisRio (Figura 1), como prioritárias para o processo de desenvolvimento turístico do estado a saber: Agulhas Negras, Costa do Sol, Costa Verde, Metropolitana, Serra Verde Imperial e Vale do Café (SETUR-RJ, 2013).

REGIONALIZAÇÃO TURÍSTICA - RJ

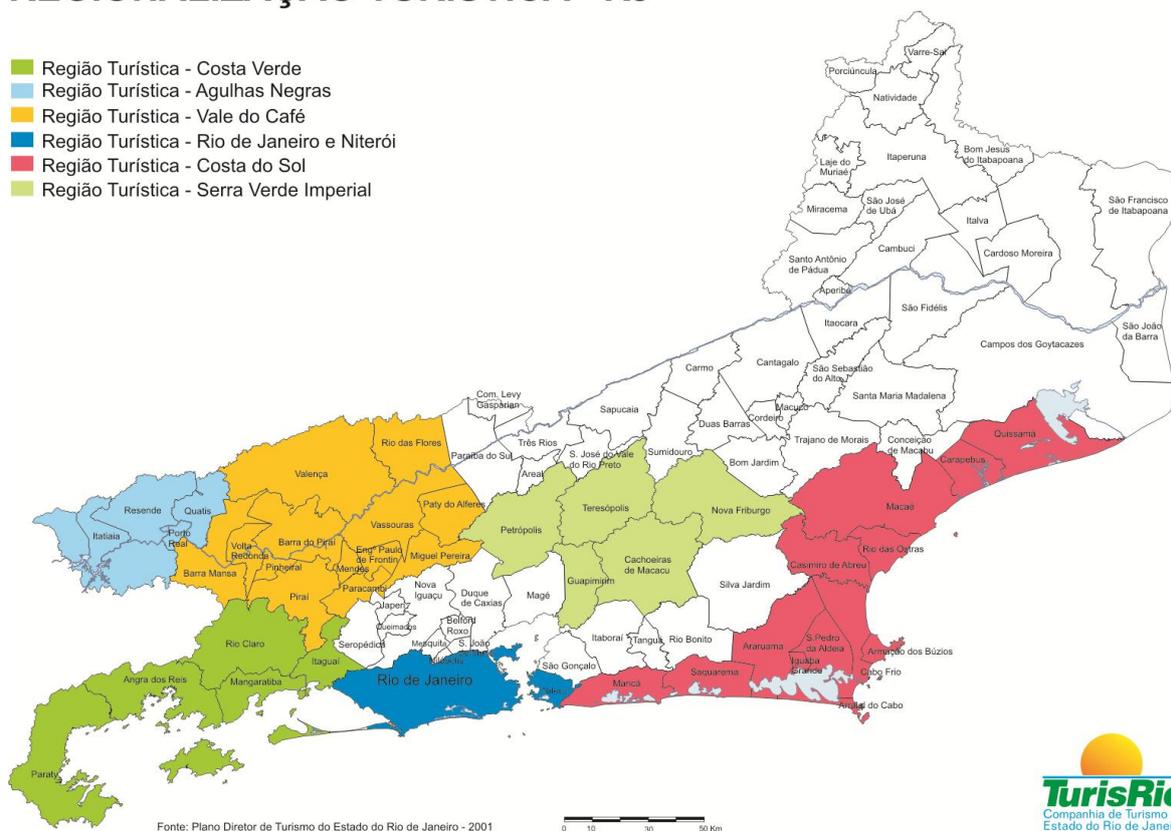


Figura 1 – Mapa das regiões turísticas estratégicas do Estado do Rio de Janeiro
Fonte: TurisRio, 2012.

Procurando concentrar nosso foco de análise apenas nos municípios integrantes das seis regiões turísticas consideradas prioritárias pelo governo estadual, elaboramos um estudo sobre a taxa de respostas daqueles municípios, buscando hierarquizar o grau de participação dos mesmos nas pesquisas realizadas. Para tanto, elaboramos uma escala a partir do número de participação dos mesmos nas diferentes fases da pesquisa desenvolvida pelo grupo de pesquisa.

As fases de pesquisas consideradas para esse processo foram: o levantamento inicial a partir da listagem oficial obtida junto a SETUR-RJ/TurisRio, a pesquisa realizada via correio eletrônico, a pesquisa realizada pelo telefone e a pesquisa *online* realizada pelo *web site* QUALTRICS. A escala estabelecida foi a seguinte: a) participação em quatro (todas) as etapas: excelente; b) participação em três etapas: bom; c) participação em duas etapas: satisfatório e, d) participação em uma/nenhuma das etapas: ruim.

Tabela 2 – Taxa de respostas dos municípios às pesquisas realizadas

REGIÃO TURÍSTICA	MUNICÍPIOS	TAXA DE RESPOSTAS OBTIDAS DOS MUNICÍPIOS			
		1 FASE	2 FASES	3 FASES	4 FASES
AGULHAS NEGRAS	4	0	3	0	1
COSTA DO SOL	13	0	6	4	3
COSTA VERDE	5	2	2	1	0
METROPOLITANA	2	0	2	0	0
SERRA VERDE IMPERIAL	5	0	2	2	1
VALE DO CAFÉ	13	0	7	5	1
TOTAL	42	2	22	12	6

Fonte: Elaboração própria, 2012

De acordo com os resultados demonstrados na Tabela 2, podemos notar a maior concentração de respostas, (52,39%) no nível considerado como satisfatório (resposta a duas etapas da pesquisa), seguido pela participação entendida pelo nível bom (28,58%). Apenas seis municípios (14,28%) atenderam a todas as fases da pesquisa, enquanto dois deles (4,76%), responderam a apenas a uma das etapas da pesquisa, correspondendo ao nível considerado ruim de taxa de respostas.

Os municípios componentes da região das Agulhas Negras são quatro e, de maneira geral podemos dizer que a participação foi apenas satisfatória visto que três participaram apenas da metade da atividade, não respondendo às pesquisas realizadas via correio eletrônico e pelo sistema *online*. Apenas o município de Itatiaia, sempre como Secretaria de Municipal de Turismo, respondeu a todas as etapas da pesquisa. Resende e os demais municípios da região completaram apenas duas etapas da pesquisa.

A região da Costa do Sol é composta por 13 municípios, dos quais um - Armação dos Búzios – inclui-se no universo dos 65 destinos indutores definidos pelo Ministério do Turismo. A análise da taxa de respostas às pesquisas indica a região com boa participação, uma vez que três municípios responderam a todas as etapas da pesquisa: Cabo Frio, Carapebus e Iguaba Grande. Outros quatro municípios responderam a três etapas: Armação dos Búzios, Casimiro de Abreu, Macaé e São Pedro da Aldeia. Os demais municípios responderam apenas a duas etapas da pesquisa, atingindo apenas ao patamar satisfatório de taxa de resposta.

A região da Costa Verde é integrada por cinco municípios, dos quais dois são classificados como destinos indutores pelo Ministério do Turismo: Angra dos Reis e Paraty. A participação da região

por completa não atingiu o nível satisfatório, por conta de dois municípios (Mangaratiba e Rio Claro) terem respondido a apenas uma etapa da pesquisa. Outros dois, Itaguaí e Angra dos Reis com duas fases respondidas, atingiram apenas o patamar satisfatório, enquanto o município de Paraty atingiu o nível bom, com ausência apenas no preenchimento da pesquisa realizado por correio eletrônico.

Composta por dois municípios, Rio de Janeiro e Niterói, a região Metropolitana tem papel de destaque no cenário turístico, tanto nacional quanto internacionalmente. Ela é a porta de entrada do estado e possui uma demanda significativa de visitantes. Porém, as respostas dos municípios às diversas etapas da pesquisa, não corresponderam a essa importância. A região atingiu apenas o nível satisfatório de taxa de resposta.

A região turística da Serra Verde Imperial é composta por cinco municípios dentre os quais um se enquadra como um dos destinos indutores do estado do Rio de Janeiro, Petrópolis. A taxa de respostas às pesquisas foi considerada como boa, com um município respondendo a todas as etapas, dois respondendo a três etapas e outros dois respondendo a duas das etapas propostas.

Composta por treze municípios, a região turística do Vale do Café é aquela com maior número de municípios entre as regiões prioritárias, juntamente com a região da Costa do Sol. Podemos afirmar que a análise sobre a participação geral da região foi de satisfatória a boa, visto que seis de seus municípios responderam a duas das fases da pesquisa, seis municípios responderam a três fases e um município respondeu a todas as fases.

No que se refere à tipologia dos órgãos municipais de turismo e aos setores da gestão municipal a que estão vinculados (Figura 2), os resultados indicaram que apenas 16 dos municípios fluminenses (17,5%) apresentavam em sua estrutura administrativa um órgão específico para o setor, sendo 15 deles (16,3%) na forma de secretaria municipal (administração direta) e apenas um na forma de fundação municipal. Importante salientar que, no caso da cidade do Rio de Janeiro, observamos a existência de dois órgãos responsáveis pela gestão do turismo, uma secretaria especial e uma empresa pública (Riotur).

Em 73 municípios (79,3%) a gestão do turismo estava incluída na estrutura de órgãos que respondiam por mais de um setor da gestão municipal. Daqueles, 70 (76,1%) tinham a gestão do turismo incluída na administração direta (secretarias), 2 (2,2%) tinham o turismo gerenciado por fundações municipais e um (1,1%) por empresa pública.

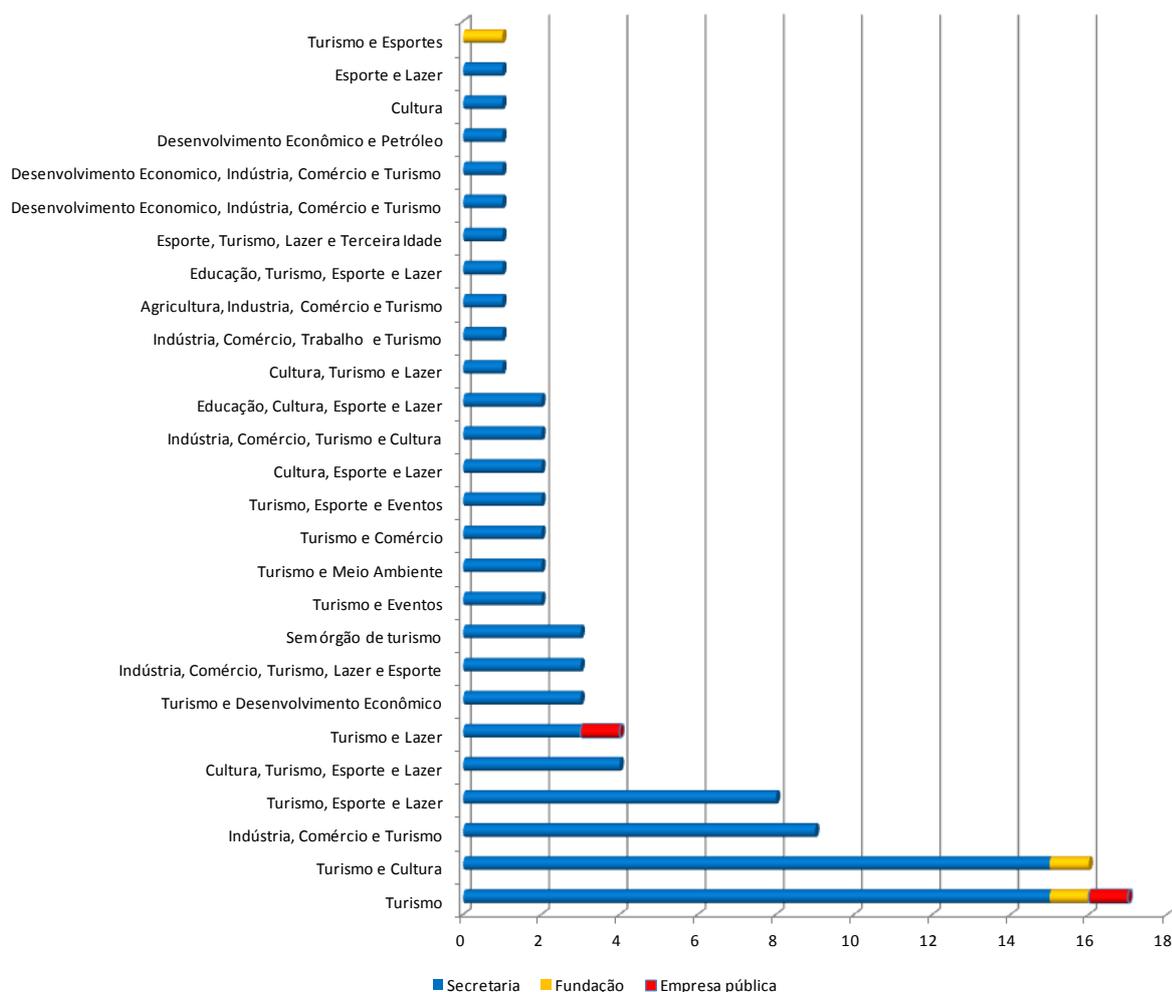


Figura 2 – Órgãos de turismo dos municípios fluminenses, por setor e por tipo
Fonte: Elaboração própria

Vale destacar que, dentre os municípios que tinham a gestão do turismo ocorrendo em órgãos de funções mistas, em 16 deles (17,4%) o turismo dividia o órgão com o setor da Cultura, sendo que em 15 eram secretarias municipais e um, fundação municipal.

Por outro lado, em 24 municípios fluminenses o turismo estava vinculado a órgãos da administração municipal responsáveis pela gestão de setores econômicos locais (indústria, comércio, agricultura e

desenvolvimento econômico), todos eles inseridos na forma de secretarias municipais (administração direta). Em outros 28 municípios, o setor do turismo era gerenciado por órgãos vinculados a setores não econômicos – cultura, educação, meio ambiente, esporte, lazer, eventos e comunicação. Apenas três municípios fluminenses não possuíam algum tipo de órgão público responsável pela gestão do turismo em seus territórios.

Retomando os objetivos propostos para este artigo de identificar o estado da arte da atual gestão pública do turismo nos municípios fluminenses, especialmente no que se refere ao tipo de órgão que assumem essa função e aos setores da administração municipal esses órgãos estão vinculados, podemos considerar que em grande parte daqueles municípios, o turismo ainda não pode ser considerado como prioritário para os executivos municipais.

De maneira geral foi possível notar certo descaso para com a pesquisa, o que parece evidenciar o despreparo, ou o desinteresse, dos responsáveis pela gestão do turismo nos municípios. Durante todas as etapas de pesquisas, os pesquisadores procuraram manter contato direto com os órgãos municipais de turismo (por telefone e por email) e, em muitos casos, constataram precariedades técnicas e/ou administrativas bastante simples. Alguns técnicos locais informaram, por exemplo, que o sistema de segurança do setor de informática da prefeitura os impedia de acessar o site da pesquisa *online*. Em outros municípios, as pesquisas enviadas por email retornavam acusando endereço eletrônico inexistente. Em outros, simplesmente não obtivemos respostas. Vale notar também, o uso regular de endereços eletrônicos pessoais para as correspondências oficiais do órgão municipal de turismo.

Diante dessas dificuldades técnicas e operacionais encontradas pela equipe de pesquisa, o cronograma inicial de trabalho sofreu diversas alterações e não pode ser concluído totalmente. Ainda assim, a equipe conseguiu atualizar os dados básicos sobre os 92 municípios do estado, tanto no que se refere à sua estrutura administrativa executiva (prefeitura) como dos órgãos municipais de turismo.

Para tanto, foi fundamental o contato mais direto com os dirigentes municipais, durante o Salão Estadual de Turismo, promovido no mês de outubro, na cidade do Rio de Janeiro, pela Secretaria Estadual de Turismo. Durante o evento, os pesquisadores mantiveram contato pessoal com todos os

secretários municipais de turismo presentes e, apesar de abranger apenas 33,6% dos municípios fluminenses, esse contato foi considerado muito proveitoso para o prosseguimento das pesquisas, pois naquela amostra estavam incluídos praticamente todos os municípios das regiões turísticas prioritárias do estado.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A descentralização da gestão do turismo no Brasil vem sendo estimulada pelas políticas nacionais de turismo há cerca de duas décadas (MTUR, 2013a, 2013b, 2007a, 2007b). No entanto, quando buscamos verificar como tal gestão está ocorrendo nos municípios de um dos principais destinos turísticos do país - o estado do Rio de Janeiro - encontramos um cenário não muito próximo do que seria o ideal. As estruturas administrativas dos municípios fluminenses ainda sofrem com problemas que poderíamos considerar como básicos quer sejam de comunicação e, principalmente, de capacitação e adequação dos seus recursos humanos. A descentralização da gestão indicada pela Constituição Federal vigente e pelos diversos planos e programas do Ministério do Turismo, não estão encontrando na escala local, condições de implementação imediata e consistente.

As pesquisas desenvolvidas até o momento no âmbito desse projeto de pesquisa não podem ser consideradas conclusivas e merecem ser enquadradas ainda como pesquisas exploratórias. A realidade encontrada nos municípios fluminenses, em especial nos órgãos municipais de turismo foi bastante aquém do que havia se esperado, o que praticamente inviabilizou a realização de todas as etapas propostas inicialmente.

Quanto ao atual estado da arte da gestão pública do turismo nos municípios fluminenses os resultados nos indicam que em 40 municípios (43,5%) a gestão do turismo está vinculada à questão econômica, enquanto em 28 municípios (30,4%), a gestão do turismo está vinculada aos setores de cultura, educação, esporte e lazer. Apenas 16 municípios (17,4%) tem um órgão específico e exclusivo para a gestão do desenvolvimento turístico em seus territórios. A grande maioria dos órgãos municipais de turismo está na administração direta, na forma de secretarias municipais e, apenas três municípios fluminenses não existia, em 2012, um órgão para tratar da gestão do turismo.

Considerando a importância e o potencial do turismo para a economia fluminense, parece-nos que a gestão desse potencial ainda não vem merecendo a atenção devida por parte dos governos executivos municipais. Em sua grande maioria o turismo fica relegado a um plano secundário dentro da estrutura municipal, tanto do ponto de vista político quanto no que se refere à estrutura física, de recursos humanos e mesmo financeira.

Apesar disso, foi possível estabelecermos um cenário do atual estado da arte da gestão do turismo nos municípios fluminenses e, esperamos dar continuidade às pesquisas, aprofundando o nível de informações e de conhecimento sobre os seus processos de gestão e de administração.

7. REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Cintia Möller; CESAR, Pedro de Alcântara Bittencourt. Dimensão político-institucional do turismo no Brasil. In: BENI, Mário Carlos. *Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão – desenvolvimento regional, rede de produção e clusters*. Barueri-SP: Manole, 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, acesso em 10 de agosto de 2013.

_____. *Lei 10.25 de 10 de julho de 2001*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>, acesso em 22 de julho de 2013.

ESTEVE, Josep M^a Pacual. *Governança democrática: construção coletiva do desenvolvimento das cidades*. Juiz de Fora,: Editora UFJF, 2009.

FRATUCCI, Aguinaldo César. Proceso de formación de una red regional, Región Turística De Las Agulhas Negras – RJ – Brasil. *Estudios y Perspectivas en Turismo*. V. 20, 2011, p. 1483 – 1496.

_____. Refletindo sobre a gestão dos espaços turísticos: perspectivas para as redes regionais de Turismo. *Turismo em Análise*. V. 20 n. 3, dezembro 2009. P. 391-408.

_____. 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, 2005a. p. 81-109.

_____. 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, 2005b. p. 246-266.

___ Os lugares turísticos: territórios do fenômeno turístico. In: *GEOgraphia*., revista da pós-graduação em geografia da UFF. Niterói, ano II, n.4, 2000b. P. 121-133.

HALL, G. Michael. *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*. São Paulo: Contexto, 2001.

MARICATO, Erminínia. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSABACH, Ana Claudia (org.). *O Estatuto da Cidade : comentado*. São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010.

MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

MTUR, Ministério do Turismo. *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.

_____. *Plano Nacional de Turismo 2007 – 2010 – Uma Viagem de Inclusão*. Brasília: Ministério do Turismo, 2007a.

_____. *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Cadernos de Turismo. Conteúdo Fundamental – Formação de Redes*. Brasília: Ministério do Turismo, 2007b.

___ *Plano Nacional de Turismo. O turismo fazendo muito mais pelo Brasil. 2031-2016*. Disponível em http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_2013.pdf , acesso em 13 de julho de 2013. 2013 a

_____. *Programa de regionalização do turismo: diretrizes*. Brasília: Ministério do Turismo, 2013b.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

SETUR-RJ, Secretaria de Turismo do Estado do Rio de Janeiro. *Portal Oficial*. Disponível em <http://www.cidadesmaravilhosas.rj.gov.br/> Acesso em 2 de julho de 2013.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA SANTOS, Boaventura. *Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo*. IN: HELLER, A. et al. *A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999. p. 33-75.

TRENTIN, F., FRATUCCI, A. C. Política nacional de turismo no Brasil: da municipalização à regionalização. *Encontros Científicos - Tourism & Management Studies*. , v.1, p.839 - 848, 20