

Estudo da avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso

*Nacional Program of Municipalization of
Tourism – PNMT in the mandate of the
president Fernando Henrique Cardoso*

Leandro Benedini Brusadin¹

RESUMO: O planejamento do turismo é uma necessidade para o desenvolvimento dessa atividade, que tem crescido nos últimos anos baseada em especial em princípios econômicos. Entretanto, é pertinente analisarmos as formas e interfaces que dizem respeito ao planejamento do turismo nos contextos social, cultural e ambiental de cada comunidade em função de suas especificidades. Pressupostos teóricos da comunicação e da hospitalidade podem auxiliar no planejamento, desenvolvendo formas mais eficientes de participação, uma vez que política e planejamento são termos interdependentes. O Programa Nacional de Municipaliza-

¹ Bacharel em Turismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas e mestre em Hospitalidade pela Universidade Anhembi Morumbi (Bolsista Capes). Professor da Universidade de Espírito Santo do Pinhal e da Faculdade Bandeirantes de Ribeirão Preto. Atua como consultor de planejamento turístico para municípios.

ção do Turismo – PNMT, implantado no Brasil entre 1994 e 2001, previa uma abordagem comunitária participativa e a formação de Conselhos e Planos de Turismo com uma proposta teoricamente ascendente, cujos fundamentos derivariam das bases da sociedade. O estudo de diferentes visões sobre o desempenho do Programa, tomando por base a perspectiva dos gestores, de pesquisadores vinculados aos meios acadêmicos e dos próprios municípios, pode contribuir para o entendimento e aprimoramento de metodologias de planejamento adequadas à realidade do Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: planejamento; turismo; Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT.

ABSTRACT: The planning of the tourism is a must for the developing of this activity, which has been growing in the last years, mainly based on economic principles. However, it is correct to analyze the ways and interfaces related to the planning of the tourism according to the social, cultural and environmental contexts of each community, in face of its specialities. Theoretical presumption of communication and hospitality may help on planning, developing more efficient ways of participation, once politics and planning are interdependent terms. The National Program of Municipalization of Tourism – PNMT, implanted between 1994-2001 in Brazil, aimed at a participative community and the creation of a Council and Plans of Tourism with a rising theoretical proposal whose fundamentals would be arised from bases of the society. The study of different visions about the developing of this Program, based on perspective of administrators and researchers, linked to the academic environment and to the municipality, could contribute to the understanding and improvement of planning methodologies in accordance with the Brazilian reality.

KEY WORDS: planning; tourism; National Program of Municipalization of Tourism – PNMT.

Introdução

Os impactos causados pelo desenvolvimento das atividades turísticas, tanto de ordem positiva quanto negativa, ainda não são suficientemente conhecidos em

suas relações com o conjunto das atividades sociais e econômicas presentes nas sociedades de modo geral. Em alguns momentos são enfatizadas de forma exagerada as possibilidades econômicas, enquanto em outros são ampliados os efeitos negativos sobre o meio ambiente e a cultura das localidades. O fato é que o turismo, como prática social da modernidade, possui numerosas interfaces que talvez nunca venham a ser suficientemente esclarecidas. Isso se dá em função de sua vinculação aos projetos políticos que estão na base da organização das sociedades e que se resolvem dentro de processos de negociação em que pesam diferenças de poder das distintas camadas sociais e fatores ideológicos, que não são passíveis de análises científicas puramente racionais. Essas múltiplas interferências fazem com que a opção pelo turismo passe necessariamente por uma ampla discussão sobre as formas e possibilidades de planejamento de suas atividades, de modo a aumentar os benefícios ao mesmo tempo em que se procura minimizar impactos e prejuízos nos locais em que se pretende que o turismo se desenvolva.

Este artigo relata os resultados da dissertação desenvolvida no Programa de Mestrado em Hospitalidade da Universidade Anhembi Morumbi². Metodologicamente, trata-se de estudo exploratório qualitativo que pretende contribuir para ampliar a compreensão dos elementos envolvidos no planejamento do turismo no Brasil a partir de diferentes visões e perspectivas derivadas da ótica dos atores que participam do processo, focando de forma específica uma fase do planejamento turístico no país — a tentativa de implantação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, ocorrida entre os anos de 1994 a 2001 —, tendo como perspectiva de análise o desenvolvimento do programa no estado de São Paulo.

Planejamento e Turismo

Quando adequadamente planejado, o setor de viagens e turismo pode ser uma oportunidade de novos negócios, promovendo, ainda, a difusão de culturas, distribuindo renda, e atuando como ferramenta auxiliar na preservação do meio

² Orientada pela Profa. Dra. Ada de Freitas Maneti Dencker.

ambiente e do patrimônio histórico, possibilitando ainda ao homem o acesso ao lazer e ao entretenimento. O turismo, no entanto, não é necessariamente desejável ou viável em todas as localidades. Antes de implementar o turismo, cada comunidade deve verificar se dispõe de recursos adequados para desenvolver turismo, se existem mercados de turismo potenciais e passíveis de serem atraídos pela localidade, se a comunidade precisa do turismo para atingir os seus objetivos de desenvolvimento econômico, se existe mão-de-obra e infra-estrutura suficientes para suportar o turismo.

A relação dialética entre a atividade turística e lugares visitados muitas vezes resultam em impactos negativos, causando prejuízos. No sistema capitalista de produção, os agentes determinantes da organização do espaço tendem a ser os proprietários de capital; contudo, é cada vez mais discutível a hegemonia do capital sobre os fenômenos sociais na transformação do espaço. Observa-se que, com o passar do tempo, a perpetuação de costumes, crenças, expressões artísticas e edificações apresenta-se, cada vez mais, como um patrimônio valioso para a atratividade turística dos lugares. Entretanto, no exercício de explorar os lugares e seus atrativos, seja pelo setor privado ou pelo Estado, a atividade turística apodera-se do espaço, transforma-o ou agrega a ele uma gama de facilidades que, muitas vezes, compromete não só a sua qualidade ambiental, mas também sua qualidade social. Paralelamente, percebe-se ainda a organização de ambientes artificializados e hierarquizados, destinados ao uso turístico de camadas mais abastadas da população (MAGALHÃES, 2002).

Muitos dos prejuízos sociais, culturais, ambientais e econômicos registrados por pesquisadores como decorrência da atividade turística podem ser associados às formas de planejar o turismo, pois o planejamento da atividade implica a introdução de mudanças que, de outro modo, não ocorreriam. Hall (2001) afirma que as exigências de planejamento turístico e de intervenção do governo no processo de desenvolvimento são respostas típicas aos efeitos indesejados do desenvolvimento no setor, em especial em âmbito local; o planejamento pode minimizar os impactos potencialmente negativos, maximizar retornos econômicos nos destinos e, dessa forma, estimular uma resposta positiva por parte da comunidade hos-

pedeira em relação ao turismo de longo prazo. Assim, o planejamento se apresenta como um elemento crítico para a garantia de um desenvolvimento sustentável de longo prazo para os destinos turísticos.

No Brasil, o planejamento público da atividade turística, objeto desta pesquisa, vem sendo direcionado pelo Estado, sempre com o objetivo de garantir a melhoria do balanço de pagamentos, a criação de empregos ou visando o fluxo turístico como medida para a redução da sazonalidade da atividade. Contraditoriamente parece esquecer o próprio fim a que se propõe, pois relega a segundo plano os benefícios sociais, chegando mesmo a imprimir e divulgar, nas políticas do setor, a essencialidade do investimento privado na estratégia que é de sua própria responsabilidade (BENI, 2002). Essa postura do Estado torna ainda mais importante a adesão das comunidades aos projetos de planejamento, de modo a permitir a defesa de seus interesses.

A decisão sobre a metodologia a ser adotada em um processo de planejamento é, talvez, o passo mais importante de qualquer processo, pois a escolha metodológica influi nos resultados. Todo planejamento implica mudança, desenvolvimento de novas perspectivas e atitudes, resultando em um processo gradativo de aprendizagem por parte dos envolvidos. Gandin (2001, p. 30), trabalhando a questão do planejamento do ponto de vista da educação, afirma:

(...) Não se pode perder de vista em nenhum momento que o planejamento é uma discussão sobre metodologia e sobre instrumentos: estuda e indica processos para se chegar a resultados. Quando se analisam modelos e metodologias de planejamento, a atenção deve ser aberta para isto, penso que como primeiro grande ponto a verificar: os modelos e as metodologias, como moinhos que se assemelham aos grãos que vão moer, variam de uma postura conservadora total até uma abertura completa à construção de uma nova realidade. Há desastres neste sentido: grupos que querem moer cana num moinho para fazer fubá. (...)

Trabalhando a questão da metodologia, Bordenave e Carvalho (1987, p. 92), no campo da comunicação, observam com muita pertinência que a responsabilidade do planejamento é de quem aplica:

(...) A forma como é aplicado depende, portanto, da situação político-social da sociedade. Os instrumentos, planos, programa e projeto são objetos nas mãos de quem os manuseia. Não têm vida própria. Sua existência deve confundir-se com a própria prática dos indivíduos na consecução de seus objetivos sociais. Portanto, dar ao planejamento ou aos seus instrumentos “responsabilidades” é equívoco grosseiro. A responsabilidade é de quem aplica ou os adota.(...)

É importante ressaltar que o planejamento não se restringe à apresentação sistematizada de um futuro antecipado expresso na forma de documentos. É comum que os planos formulados não sejam implementados e se reduzam a documentos burocráticos que fixam previsões e metas a serem atingidas dentro de circunstâncias determinadas. A tendência atual é que sejam substituídas gradativamente metodologias de planejamento de caráter por demais sistematizado e inflexível, insensíveis à cultura de cada local, por outras que considerem a análise da comunicação essencial para o sucesso do processo.

A importância da comunicação no processo de planejamento e desenvolvimento econômico dos países menos desenvolvidos a muito vem sendo destacada, como nos estudos de Bordenave e Carvalho (1987, p. 150, 209):

(...) A prática do planejamento da comunicação e, mesmo, do planejamento do desenvolvimento econômico e social tem se mostrado bastante ineficiente, em particular nos países subdesenvolvidos. Isso não significa que nos países desenvolvidos o planejamento não tenha sofrido críticas severas. Apenas nesses países a própria organização social facilita o processo decisório participativo e a abundância de recursos minimiza ou oculta os equívocos ocorridos. (...) O desenvolvimento da comunicação numa sociedade é consequência do processo permanentemente de criação de personalidade e de cultura. O planejamento do uso da comunicação, numa sociedade assim dinamizada, deveria facilitar a reflexão para se chegar a níveis elevados de desalienação, à consciente crítica e à prática da liberdade. (...)

A comunicação, em todas as suas dimensões, é um fator-chave no desenvolvimento do turismo, visto que permeia todo o processo de organização da atividade turística, podendo produzir impactos que intensificam ou afastam os fluxos turísticos. O mais relevante a ser ressaltado é que o poder e o significado da comunica-

ção são inegáveis, na medida em que a informação interfere no processo de decisão do turista; o que torna fundamental que as mensagens transmitidas pelos meios de comunicação correspondam à realidade, tanto para que tenham credibilidade quanto para que o turista desfrute e respeite o local visitado.

Outro aspecto relevante da mídia em relação ao turismo é que esta pode assumir o papel de ferramenta indutora na implementação de um planejamento participativo, na medida em que se pode usar a influência das informações transmitidas pelos meios de comunicação de massa para auxiliar tanto o poder público quanto o privado em seus planos, estimulando a população a participar do processo. Nesse âmbito, é importante ter claro que não se trata de propor um uso manipulativo e, sim, informativo dos meios.

Para poder implantar planos e projetos políticos coesos, seria desejável que o poder público utilizasse a comunicação, considerando a informação consistente como a sua principal ferramenta de ação. No caso do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, o documento que contém a proposta indica a comunicação como elemento estratégico fundamental no processo de planejamento para determinar a participação de todos os envolvidos na questão: a comunidade, os turistas, o poder privado e outras organizações. Nesse sentido, Sant’Anna, Oliveira e Berenstein (2001, p. 35) indicam a importância do planejamento participativo e a constante na busca por um Estado descentralizado:

(...) Ao que tudo indica, o desenvolvimento impulsionado pelo Estado centralizador e excludente está com os dias contados. Uma estratégia moderna de desenvolvimento começa a introduzir conceitos de escassez, ecologia e valorização do espaço físico, mediante o resgate da cidadania e de uma gestão pública, democrática e co-responsável.(...) A gestão participativa visa, essencialmente, democratizar as relações entre o Estado e a sociedade civil, permitir a expressão criativa dos movimentos sociais, identificar os problemas locais como um todo, interpretar os interesses específicos das comunidades e discutir possíveis soluções. É desejável que o desenvolvimento local seja discutido, analisado e realizado no âmbito da sociedade local, com a participação direta dos cidadãos. Trata-se de valorizar o conceito de cidadania como força propulsora do desenvolvimento sustentável. (...).

Destaca-se a importância do planejamento turístico com gestão participativa e descentralizada para construção de espaços dignos da vida humana. O setor do turismo deve ser sensível às necessidades da comunidade local, e precisa, a longo prazo, ser aceito por ela se quiser manter sustentabilidade econômica por um longo período de tempo. Nesse sentido, a idéia de hospitalidade, conforme é desenvolvida no Programa de Mestrado da Universidade Anhembi Morumbi, pode nortear o planejamento, visando a valorização do ser humano e de suas relações com o ambiente, na medida em que o que se planeja é justamente o receber.

O envolvimento das questões relativas à hospitalidade como forma de receber o outro coloca em evidência o fato de que o planejamento não pode ser uma atividade apenas racional, na medida em que é altamente política; a meta de sustentabilidade não é uma dádiva implícita na atividade turística, mas um desafio para o estudioso do turismo. Qualquer abordagem de planejamento turístico sustentável necessita de sólidas bases, derivadas de princípios ecológicos, o que significa não apenas a avaliação do ambiente físico, mas a compreensão mais profunda dos sistemas econômicos, sociais, políticos e físicos que o processo de desenvolvimento do turismo integra. Todo planejamento está sujeito a erros e, por esse motivo, é importante a existência de um processo de natureza colaborativa, o contrário do ultrapassado modelo de comando e controle. A comunicação e o foco na hospitalidade podem ser as ferramentas para a implementação de planejamentos que visem a participação real da população e, que contribuam efetivamente na elaboração de políticas e planos adequados às realidades socioeconômica e cultural do Brasil.

As políticas públicas e o turismo

Atividades que envolvem o planejamento do turismo estão sempre associadas a ações políticas de âmbito governamental, o que torna complexo distinguir, de forma específica, o que seria planejamento e o que seria política.

Uma política pública de turismo pode ser entendida como um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias e/ou ações 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. Toda política é imbuída de intencionalidade e ideologia. Uma política setorial revela uma forma de o poder público ver, pensar e se posicionar no mundo. Todas as iniciativas públicas e privadas que concorrem para o desenvolvimento de certa atividade já nascem com um conteúdo político (CRUZ, 2000).

Sendo a política e o planejamento processos interdependentes, a elaboração de planos deve ser antecedida pela discussão das políticas que serão adotadas. Conforme Cruz (2000, p. 50): “Embora não haja plano ou planejamento sem conteúdo político, e toda política setorial careça de planejamento para sua eficaz consecução, a política antecede o plano.”

Segundo Matheus (2003, p. 51): “Em relação a planejamento, a política passa a ser entendida como a arte de conduzir um tema visando alcançar um determinado fim, ou a habilidade para atingir um objetivo”.

Essas considerações destacam a importância da existência de uma política objetiva e coesa no cenário em que se pretende atuar. Adotar uma política para o turismo pode representar o papel que a atividade vai desempenhar na sociedade, assim como a relevância cultural, social e econômica para as comunidades envolvidas com o turismo. Conforme Ruschmann (1997), os objetivos das ações governamentais são de maior importância e, caso o desenvolvimento turístico seja focado sob o ponto de vista econômico, a forma de abordagem será baseada no mecanismo dos preços, uma visão eminentemente comercial, em detrimento de aspectos sociais, culturais e ambientais, o que deve ser objeto de envolvimento direto e estudo por parte das entidades governamentais.

O planejamento da atividade turística no Brasil se iniciou com a criação da Empresa Brasileira de Turismo – Embratur (hoje Instituto Brasileiro de Turismo) no ano de 1966, durante o regime militar. Criou-se o Sistema Nacional de Turismo, no qual o Conselho Nacional de Turismo – CNTur e a Embratur constituíam sua cúpula (PEREIRA, 2000). Essa primeira política de turismo instituída com o Decreto 55/66 direcionou investimentos de infra-estrutura turística para o Nordeste brasileiro, principalmente para a hotelaria. Entretanto, não foram reali-

zados investimentos de capacitação profissional que envolvessem as comunidades receptoras. A segunda política nacional de turismo instituída ocorreu no governo Collor de Mello, com a promulgação da Lei nº 8.181/91, que definiu uma política específica para o setor do turismo, o que fez com que nos anos 1990 a Embratur passasse a ter a finalidade de formular, de coordenar e de fazer executar a política nacional de turismo, certamente devido ao poder maior que lhe foi conferido ao longo dos anos anteriores, e que culminou na extinção do CNTur pela Lei nº 8.181/91.

A política nacional de turismo que se seguiu, período de 1996-1999, foi instituída no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso – FHC, com base em pressupostos desenvolvimentistas, tais como: a estabilização econômica, o financiamento do desenvolvimento e a reforma do Estado, objetivando a inserção competitiva, a modernização, a eficácia do Estado e a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais. Foi seguida pela Política Nacional de Turismo de 2000, que definiu como um de seus objetivos estratégicos a descentralização, a partir do:

- fortalecimento das secretarias e órgãos estaduais/municipais para a gestão do turismo;
- transferência de responsabilidade para a gestão das atividades turísticas através do PNMT;
- delegação de atividades a entidades privadas;
- terceirização de serviços.

Em 2003, na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério do Turismo, e este dividido em alguns órgãos finalísticos: Secretaria de Política de Turismo, Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo, Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur, Conselho Nacional de Turismo – CNTur. Com isso a Embratur voltou a ter o papel de promoção e divulgação do turismo brasileiro, em uma perspectiva de governo que, em tese, privilegia a gestão descentralizada e as parcerias.

Ao se analisar de uma perspectiva histórica as políticas nacionais de turismo no país, percebe-se que nem sempre essas políticas foram claramente explicitadas, além de terem se reduzido a aspectos parciais da atividade. Isso repercutiu negati-

vamente sobre as políticas públicas para o setor, estabelecidas em outras escalas de gestão regional, estadual e municipal (CRUZ, 2000).

A recente valorização do turismo no Brasil, traduzida na implementação da PNT para o período de 1996-1999, é resultado de fatores como a crescente importância econômica que a atividade vem adquirindo no mundo, traduzida na sua ascendente participação na composição do Produto Interno Bruto – PIB mundial; a necessidade de diversificação das atividades produtivas nacionais, como forma de geração de divisas e empregos; e a difusão no que se refere às potencialidades naturais turísticas do território nacional, considerando o binômio sol-praia e ecossistemas como Amazônia e Pantanal (CRUZ, 2000).

Um dos principais programas que foram efetivados na PNT 2000 foi o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, criado pela portaria n. 130, de 30 de março de 1994, do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo – MICT — por meio do então Ministério do Esporte e Turismo, sendo portanto a Embratur o órgão responsável por sua execução. No Programa Nacional de Municipalização do Turismo, implementado no Brasil no período de 1994 a 2001, procurou-se introduzir uma metodologia de planejamento com enfoque participativo, formulada a partir da fusão da técnica Metaplan e do método ZOPP, ambos criados na Alemanha nas décadas de 1970 e 1980, respectivamente, pela Agência Governamental GTZ (Sociedade Alemã de Cooperação Técnica). A técnica Metaplan baseia-se na visualização com ênfase no moderador. O método ZOPP, Planejamento de Projetos Orientados por Objetivos, incorpora as técnicas Metaplan, porém é mais voltado para o desenvolvimento e projetos técnicos de cooperação. O procedimento baseia-se na capacitação por meio de oficinas, que ocorrem em três fases com intervalos mínimos de 90 dias, compostas por grupos de trabalhos em que todos os participantes, com base em perguntas e material orientador, vão iniciando a construção do conhecimento a partir da realidade individual.

O PNMT foi um programa criado pelo governo federal visando estimular o desenvolvimento turístico nacional a partir da descentralização das políticas públicas de turismo e do fortalecimento do planejamento turístico nos municípios. Apesar de ter sido criado em 1992, o PNMT só foi instituído oficialmente em

1994, iniciando suas atividades efetivas nos municípios a partir do ano de 1995, e persistindo em âmbito federal até o final da gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, no final de 2001. De acordo com o documento oficial Embratur/Ministério do Esporte e Turismo (1999, p. 11), o objetivo geral do PNMT era: “Fomentar o desenvolvimento turístico sustentável nos municípios, com base na sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política.”

A coordenação geral do programa idealizou a realização de uma série de oficinas, que eram desenvolvidas nas esferas nacional, estadual e municipal, com o objetivo de preparar os parceiros para a implementação do PNMT. As oficinas eram divididas em fases que possuíam uma seqüência: sensibilização, capacitação e planejamento. A realização de cada fase era auxiliada pelos monitores treinados pela Embratur, que tinham a função de multiplicar seu conhecimento nas diferentes esferas em que o programa era aplicado.

O processo de implementação do PNMT nos municípios passou por uma série de etapas, que podem ser sintetizadas da seguinte maneira: preenchimento do Relatório de Informações Turísticas – RINTUR (estabelecido pela Deliberação Normativa 417), treinamento dos Agentes Multiplicadores, conscientização da comunidade, formação do Conselho Municipal de Turismo, criação do Fundo Municipal do Turismo, elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Turístico Municipal (LOBATO, 2001).

Com essa perspectiva, o PNMT pretendia dotar os municípios brasileiros de condições técnicas e organizacionais para que tivessem a capacidade de criar os seus Conselhos Municipais de Turismo, incluindo suas comunidades de forma participativa na formulação e da gestão do Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo Sustentável. Para tanto, o PNMT estava baseado em princípios que são os da descentralização, sustentabilidade, parcerias, mobilização e capacitação (PEREIRA, 2000).

Passada a experiência, muitos estudos foram realizados para avaliar os resultados do programa. Neste artigo, pretende-se uma análise das diferentes perspectivas, considerando-se os envolvidos no processo. Assim, apresenta-se uma avaliação dos resultados de acordo com a visão da gestão do PNMT, uma segunda ava-

liação considera a visão de pesquisadores ligados a áreas de política de turismo, e, por fim, são analisados os resultados do Programa no Município de Altinópolis, SP. Esse procedimento se justifica pela importância da análise de experiências realizadas visando identificar seus erros e acertos e procurando entender o porquê de determinadas propostas funcionarem melhor em determinados contextos, como base para a construção de um conhecimento sistematizado que possa servir de fundamento para futuras análises. Partindo do princípio de que os atores sociais interpretam e visualizam as ações de ângulos diferenciados e condicionados pelos seus papéis e posição na estrutura social, a pesquisa registra alguns desses olhares, contribuindo para um melhor entendimento, ou leitura, da situação, construindo material de referência para futuras pesquisas e análises. O registro dos olhares citados foi obtido por meio de observação sistemática, realizada por meio de entrevistas e análise de documentos.

O PNMT na visão dos gestores

A pesquisa considerou a visão dos gestores o relatório oficial elaborado pela Gerência Nacional do PNMT que analisa os oito anos de vigência do programa, complementando essa informação por meio de entrevista com a gerente nacional do PNMT, Ana Maria Marcondes Machado, que atuou no período de vigência do programa.

Observa-se, na análise documental, que o relatório prioriza os aspectos quantitativos das ações do PNMT, dando pouca atenção a uma avaliação qualitativa dos resultados das ações registradas, o que seria um instrumento imprescindível para uma compreensão efetiva dos efeitos positivos e negativos do programa. Um dos pontos polêmicos, por exemplo, é a identificação da potencialidade turística dos municípios com base no RINTUR, uma vez que este é preenchido pelos próprios municípios, muitas vezes por pessoas sem nenhuma base técnica ou critérios metodológicos definidos, não constituindo assim um instrumento adequado para substituir a avaliação feita anteriormente pela metodologia de inventário turístico. Essa avaliação feita pelo RINTUR, a partir do próprio poder público municipal,

das condições para a prática do turismo no município, apresenta profundos problemas de credibilidade e eficiência, podendo ser altamente manipulada.

Segundo o relatório, “Retratos de uma caminhada: PNMT, 8 anos — 2002”, o PNMT é um caso indiscutível de sucesso na aplicação corajosa de uma premissa não paternalista na relação entre o governo federal e o município. Isso porque não oferece dinheiro, oferece estímulo, atenção às respostas locais, apoio às iniciativas, conceitos apropriados, metodologias eficazes. Insiste na busca, criação e recuperação da auto-estima local, cultural e pessoal. Incita à adesão, coesão, sintonia, autonomia. O documento analisado, divulgado pelo governo federal, procura reafirmar e justificar as ações realizadas e não inclui uma análise crítica do programa. O foco principal é o destaque de aspectos gerais quantitativos, evitando relatar dificuldades encontradas em alguns municípios brasileiros quanto à questão da metodologia, da falta de recursos financeiros e da questão política.

A idéia inicial do programa requeria uma decisão por parte do poder municipal e dos munícipes na opção pelo turismo, uma vez que o programa não oferecia aportes financeiros. A leitura do documento permite observar que ocorreu um desvio em relação à proposta inicial de autonomia e adesão voluntária. Os recursos, inicialmente inexistentes, surgem ao longo do tempo, sendo que, ao final de 1999, o PNMT possuía um milhão de reais para sua aplicação, estando incluído, a partir do ano de 2000, no Plano Plurianual do Governo Federal – PPA.

É interessante essa observação, mesmo que o fato da existência da verba destinada não implique gasto real, uma vez que todo o dinheiro despendido deveria ser aprovado pelo Congresso. O intrigante é a ausência, no relatório, de uma indicação de quais foram e onde foram gastas as verbas recebidas, já que o governo federal não repassava recursos financeiros aos municípios, somente materiais e conhecimento por meio do moderador que aplicava a metodologia nas oficinas. Na forma como está no relatório, pode-se supor que a realização das oficinas passou a ser uma espécie de negócio financiado pela Embratur, o que justificaria o aumento na destinação de recursos.

A Tabela 1, a seguir, relaciona a quantidade de oficinas ocorridas e o número de pessoas treinadas durante os anos de 1995 a 2001, de acordo com as fases, coordenação, parceiros, universidades e outras.

Tabela 1 – Oficinas realizadas pelo PNMT

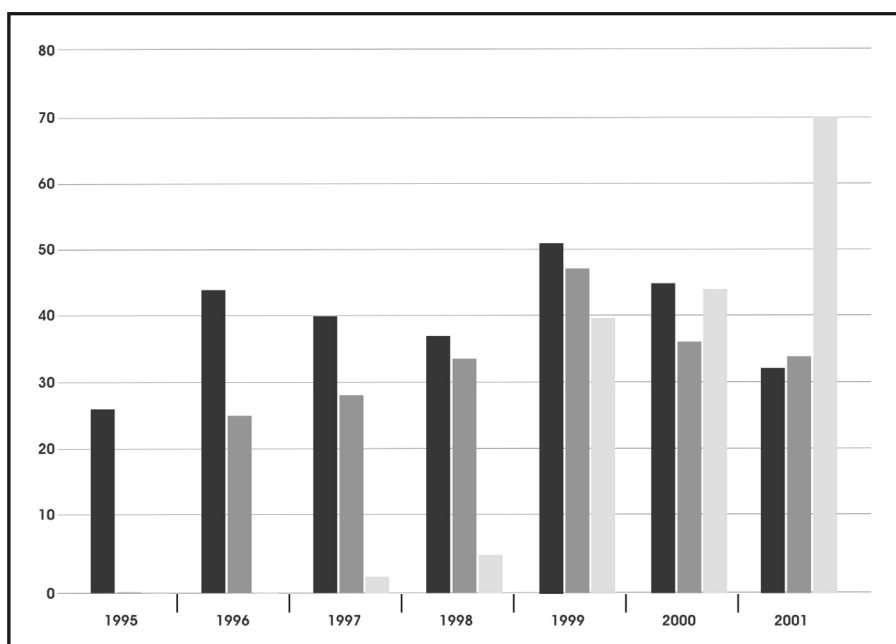
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
1ª Fase – Sensibilização	28	46	42	39	53	47	34	289
2ª Fase – Capacitação	–	27	30	36	49	38	36	216
3ª Fase – Planejamento	–	–	03	06	42	46	72	169
Comunidade	–	01	11	27	39	47	59	184
Núcleos de Artesanato	–	–	–	02	05	09	13	29
Aldeias Indígenas	–	–	–	01	03	–	01	05
Conscientização Ambiental	–	–	–	01	14	06	07	28
Melhor Idade	–	–	–	–	02	05	06	13
Coordenação e Planejamento	05	02	07	06	05	05	08	38
Parceiros	–	–	–	12	11	07	09	39
Universidades	–	–	–	01	05	09	28	44
Outras	–	–	–	08	–	27	28	53
TOTAL	33	77	93	139	228	236	301	1107
Nº de Treinados	970	1540	2325	3225	5700	5900	7523	27483

Fonte: *Retratos de uma caminhada*: PNMT 8 anos, 2002, p. 111.

Analisando os dados da Embratur, percebe-se que a quantidade total de oficinas de 3ª. Fase (referente à elaboração do Plano Municipal de Turismo) é aproximadamente 35% inferior às oficinas de 1ª Fase, visto que muitos municípios aderiram ao programa, mas não deram continuidade às atividades. Destaca-se, ainda, que a oficina de 3ª Fase é altamente técnica, sendo necessária a presença de profissionais em turismo e de outras áreas para adequação de todas as informações recolhidas nas oficinas de 1ª e 2ª fases em um Plano Municipal de Turismo, o que não estava previsto no PNMT. Entretanto, se analisarmos as fases do PNMT entre 1995 e 2001, como está apresentado no Gráfico 1, percebe que, no ano de 2001, aumenta significativamente o número de oficinas em 3ª Fase, mesmo considerando o alto nível técnico e profissional dessa fase do programa. Isso coincide com o aumento de

recursos destinados ao PNMT que, conforme a Tabela 1, eram de dez milhões de reais para 2001. Pode-se, assim, inferir que as oficinas podem ter se tornado um caminho para o governo favorecer a contratação de profissionais da área, na forma de consultorias, a fim de efetivar a 3ª Fase do programa em alguns municípios no ano de 2001, ou seja, no final da gestão de Fernando Henrique Cardoso.

Gráfico 1 – Distribuição das Fases do PNMT de 1995 a 2001



Fonte: *Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos*, 2002.

Considerando insuficiente a análise documental para identificar a posição dos gestores, a pesquisa procurou dados complementares por meio da técnica de entrevista, abordando, para tanto, a ex-gerente nacional do PNMT, pedagoga de formação, que há muito atua no setor de turismo e que foi a idealizadora do programa. Muitas questões foram abordadas, sendo que para o presente artigo torna-se relevante o que se segue.

Machado (2004) relata que o PNMT propunha um entendimento social do turismo, e não meramente sua importância econômica para os municípios. Ressalta, também, a importância do envolvimento dos líderes locais nas etapas do planejamento e, ainda, tece considerações sobre o fato que antes da implementação do PNMT, poucas pessoas discutiam o turismo no Brasil, o que no contexto atual, já é diferente, possivelmente em decorrência do programa.

Questionada sobre a influência de partidos políticos no processo de adesão dos municípios, Machado (2004) afirmou em sua entrevista que não ocorria ingerência política e que nunca foi registrado que algum município não tenha entrado no PNMT por causa de seu partido político.

(...) Não, era quase que proibido perguntar de qual partido era. Funcionava assim: o prefeito vinha e dizia, “eu sou do PT, PMDB”, e eu dizia “sim, a mim não me interessa o seu partido, porque eu não vou contar qual é o meu, e o desenvolvimento do turismo não passa por partido político. Nenhum turista vai chegar ao seu município e perguntar qual é o partido? O desenvolvimento, a saúde e a educação não passam por partidos políticos. O que nós estamos fazendo é uma política de desenvolvimento”. E eu dizia: “as ações que vamos fazer em seu município não passam por gerência política”. Daí o indivíduo ou achava bom ou achava ruim e ninguém ia atrás. NUNCA tive registro de propor ao prefeito para entrar no processo. Todas as pessoas que entraram no processo foram por adesão voluntária, você não consegue ajudar quem não quer ser ajudado (...)

Embora negando a ingerência política no programa, Machado (2004) comentou que nos estados em que o Partido dos Trabalhadores (PT) ganhou as eleições estaduais em 1998, o PNMT foi interrompido.

Para a entrevistada, é possível que alguns municípios não tenham aderido ao programa pelo fato de não haver repasse de recursos financeiros; isso, entretanto, não impediu que muitos municípios tenham sido induzidos a aderir pela própria população ou em virtude do efeito demonstração em função da observação da repercussão do programa em municípios vizinhos.

Na mesma entrevista, Machado (2004) destaca que, em sua opinião, o plano do governo Lula, baseado na regionalização, somente deverá funcionar nos muni-

cípios que já foram preparados pelo PNMT, destacando a municipalização como a única forma para desenvolver o turismo.

Com essa entrevista foi possível perceber que a visão dos ex-gestores do programa é altamente positiva quanto aos resultados, havendo entusiasmo na defesa da metodologia empregada, envolvimento dos municípios turísticos, desenvolvimento de planos e conselhos de turismo, expansão da possibilidade do turismo para o país, e, principalmente, promovendo a discussão do turismo em várias camadas da sociedade. É relevante destacar na fala da entrevistada seu posicionamento político, associado ao governo FHC, que possivelmente interfere diretamente nessas análises, uma vez que é importante para os integrantes de uma equipe política não apenas acreditar como também divulgar os resultados positivos de sua gestão para a população, na tentativa seja de continuar ou de retornar ao poder.

Metodologicamente, para uma apreciação mais abrangente do programa, a pesquisa investigou outros atores sociais, procurando avaliar na visão desses quais os resultados obtidos pelo PNMT.

O PNMT na visão de acadêmicos

A academia, como espaço de pesquisa e construção de conhecimento, é fórum relevante de avaliação, uma vez que o Programa Nacional de Municipalização do Turismo vem sendo objeto de estudo em várias instituições de ensino que possuem curso de pós-graduação. Procurando identificar essas análises, ainda que parcialmente, foram entrevistados, por meio de um roteiro semi-estruturado, três pesquisadores escolhidos em função de seus estudos e/ou participação no programa: Prof. Dr. Davis Sansolo, Profa. Dra. Rita de Cássia Cruz e Prof. Msc Luiz Renato Ignarra.

Quando indagado sobre a descentralização pretendida pelo no PNMT, o Prof. Dr. Davis Sansolo, estudioso do turismo com grande experiência no uso de metodologias participativas em projetos desenvolvidos em parceria com organizações não-governamentais, observou:

(...) Acho que a descentralização é uma tendência internacional não só na área do Turismo, porque existe por trás do próprio planejamento um paradigma pós-moderno que indica que cada lugar é um lugar, que as coisas devem ser construídas de baixo para cima. Essa uma visão importante, mas a gente tem de ter um certo cuidado de não achar simplesmente que cada lugar vai conseguir dar uma solução de acordo com aquilo que acha que é o melhor, porque as forças exteriores muitas vezes se sobrepõem e são muito mais fortes; nos remetem a uma outra perspectiva que é a perspectiva moderna, a perspectiva do global mesmo, não só do lugar (...)

Assim, essa tendência para a descentralização, de caráter mundial, atinge diversos setores e, no turismo brasileiro, iniciou-se com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo em 1994.

Quanto à avaliação dos resultados do PNMT, Sansolo (2004) considerou que pelo menos no seu ponto de vista o programa era frágil na medida em que não se estabelecia uma cultura de rede, e os níveis de participação das comunidades podiam ser bastante questionados.

Segundo outro pesquisador, Prof. Msc Luiz Renato Ignarra, percebe-se que, na sua avaliação, a técnica ZOPP é interessante na medida em que facilita o planejamento participativo. Quanto à adaptação do método ZOPP à realidade do Brasil, o pesquisador acredita que é possível e que isso foi demonstrado pelo PNMT. Na avaliação do professor, que é também consultor no setor de turismo, o ponto negativo do PNMT foi de caráter institucional, ou seja, falta de uma visão de empreendedorismo dos envolvidos, e não somente das pessoas conscientizadas.

Quanto ao voluntariado proposto no PNMT, Ignarra (2004) ponderou que tudo dependia do interesse político dos municípios, visto que, sem o apoio de uma prefeitura para organizar, o processo era muito difícil para ocorrer da forma desejada. Observou ainda que o programa funcionou principalmente no que se refere às 1ª e 2ª fases do PNMT (de envolvimento da comunidade local), mas, no final, a presença do meio científico e profissional passou a ser necessária para dar uma abordagem não apenas mais profissional, mas também mais consciente e conseqüente das ações empreendidas. Essa avaliação denota que o planejamento participativo é muito complicado no Brasil no âmbito municipal, e possivelmente

inviável quando se trata de região envolvendo diferentes municípios, principalmente em decorrência de disputas políticas.

A entrevista com a Profa. Dra. Rita de Cássia Cruz, estudiosa das políticas de turismo no Brasil, evidenciou que o PNMT, com o seu método ZOPP adotado pela OMT, política utilizada na gestão FHC, propondo a iniciativa de planejamento turístico participativo, foi inadequada em relação ao seu método, pouco compatível com o quadro atual da sociedade brasileira. A falta de entendimento fez com que muitos municípios brasileiros que tinham o selo de turismo acreditassem que poderiam receber verbas do governo e, por esse motivo, fizeram a adesão voluntária ao programa sem entender que o objetivo desse era só repassar conhecimento; com isso, muitos deles desanimaram na efetivação do programa. A entrevistada ressaltou que o método ZOPP tem uma configuração distinta em países como a França, a Inglaterra, a Bélgica, onde o nível educacional é muito maior, somando-se a isso o fato de o Brasil ter tido um processo político democrático muito difícil.

Cruz (2004) destaca: “A questão do planejamento participativo foi colocada no PNMT, entretanto, sua forma descendente, como ocorreu no programa, compromete a sua implementação e execução”.

Percebe-se pelas entrevistas realizadas que não existe consenso entre os entrevistados quanto à adequação ou não da metodologia empregada pelo PNMT à realidade brasileira. Enquanto Sansolo (2004) e Cruz (2004) afirmam que o método ZOPP é pouco adequado à realidade brasileira por ser formulado na Alemanha, que possui outro padrão tanto de educação da população quanto de desenvolvimento econômico, Ignarra (2004) considerou que o mesmo foi adequado, na medida em que possibilitou todo um movimento e discussão sobre a atividade turística, e isso pode ser atribuído ao PNMT.

Sendo o PNMT um programa de municipalização do turismo, a pesquisa considerou relevante uma reflexão a partir da ótica dos municípios. Como a pesquisa se refere aos resultados do programa especificamente no que diz respeito ao Estado de São Paulo, por decisão do pesquisador foi escolhido o município de Altinópolis como local para ser feita essa leitura da visão municipal.

O PNMT no contexto municipal: Altinópolis, SP

Conforme o senso do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE referente ao ano de 2004, o município possui população estimada em 16.425, área da unidade territorial de 929 quilômetros quadrados e se localiza a 340 quilômetros de São Paulo e a 50 quilômetros de Ribeirão Preto.

De caráter mais recente e, aproveitando a existência de belezas naturais que incluem cachoeiras, quedas d'água, rios, grutas e cavernas, além da vegetação nativa, está sendo explorado o turismo, voltado para o turismo de aventura, rural e ecológico. A atividade turística é vista como potencialmente promissora diante da existência de trinta cachoeiras, cerca de dez grutas e cavernas, além da altitude e vegetação, o que vem resultando na criação de estabelecimentos hoteleiros dentro de propriedades rurais que compõem o município, sendo que já existem guias, geralmente pertencentes à família proprietária das fazendas, possibilitando a atividade turística. Para analisar o resultado do PNMT neste município, utilizou-se a técnica de entrevistas semi-estruturadas com o secretário de turismo e líderes da comunidade.

Destaca-se, em um primeiro momento, a entrevista com Marcio César Esteves, professor ligado às atividades do turismo local. Questionado sobre as contribuições para o turismo no município advindas da adesão ao PNMT, Esteves (2004) destacou a capacidade do programa de promover a mobilização das pessoas, aumentando o interesse pelo turismo em Altinópolis.

(...) E nessa época, o PNMT, apesar de muita gente dizer que não funcionou e tudo o mais, teve uma capacidade muito grande de mobilizar as pessoas, que passaram a se interessar pelo turismo. Isso é um mérito que ele tem e ninguém lhe tira isso. Se houve outros tipos de problemas, isso não me diz respeito. (...)

Para o entrevistado, no caso específico de Altinópolis, houve muita colaboração do Sebrae, que era um dos patrocinadores do PNMT, junto com o Banco do Brasil, Senac e Caixa Econômica Federal. Esteves (2004) afirmou que o Sebrae foi a entidade que mais investiu no PNMT da região, arcando com os custos do

moderador da oficina, que eram muito altos. Percebe-se por essa entrevista que, embora não fosse a função do PNMT distribuir recursos, o mesmo efetivou parcerias que fizeram funcionar algumas etapas do programa, visto que o investimento financeiro era imprescindível para a realização de oficinas, fato esse que pode ser considerado positivo. Com isso, destacamos também o fato de que as oficinas realizadas na região de Ribeirão Preto também dependiam do patrocínio do Sebrae para pagar os moderadores.

A primeira oficina do PNMT ocorreu em Barretos, em 1995, com representantes de cada município, inclusive de Altinópolis. Na segunda oficina, realizada em Ribeirão Preto, Esteves (2004) ressalta que muita gente que participou não utilizou os conhecimentos adquiridos para desenvolver o turismo de modo geral, mas para seu próprio proveito.

Um segundo representante do município entrevistado foi o secretário de turismo de Altinópolis, Clodoaldo Silva Reis. O entrevistado afirmou que foram realizadas várias propostas que o PNMT sugeria, mas sem a metodologia proposta por ele, ou seja, na opinião do entrevistado, o bom desempenho do turismo no município não pode ser atribuído ao PNMT, pelo menos no que se refere ao fator metodologia.

Percebe-se, assim, que, embora a gestão do PNMT contabilize muitos municípios como participantes do programa, em Altinópolis onde a questão foi investigada, os procedimentos metodológicos não foram incorporados devido a dificuldades no entendimento da metodologia e de uma realidade de turismo distinta, pois já estavam sendo realizados trabalhos com a PUC-Campinas e com o Sebrae, sendo os avanços do município atribuídos a esses agentes.

Considerações finais

Como todo estudo exploratório, a pesquisa aqui apresentada não nos permite concluir, mas ampliar os questionamentos. Alguns elementos podem ser constatados, como é o caso da necessidade de formulação de políticas e metodologias de planejamento do turismo adequadas a realidades locais. É desejável que se encon-

trem métodos que permitam implementar o turismo em sintonia com um projeto integrado de desenvolvimento nacional, gerando empregos e respeitando os códigos básicos de conduta que dão sustentação ao tecido social. Pode-se supor que fórmulas que não são compatíveis com a herança sociocultural de uma determinada comunidade provavelmente ampliam os efeitos negativos que podem advir do turismo, enquanto propostas sintonizadas com uma herança e projeto social comum possuem maior probabilidade de êxito.

A pesquisa identificou alguns elementos que atuam como barreira para a efetivação de propostas de planejamento participativo e descentralizado, como é o caso do PNMT, no Brasil. Um dos problemas observados foi a falta de clareza na definição dos critérios adotados para determinar a potencialidade turística de uma dada localidade. O abandono da metodologia de inventário turístico e a adoção do RINTUR, identificada na pesquisa como substituto para determinação dessa potencialidade, evidenciam essa falta de critérios técnicos. O RINTUR é inadequado para avaliação da potencialidade turística, e sua adoção permite a ocorrência de interferências de variáveis políticas nas avaliações, o que pode vir a ser estudado em outras pesquisas. Não menos relevante é a ingerência política na elaboração dos planos e projetos que têm como efeito o bloqueio da participação efetiva da sociedade civil. Por último, fica a questão da falta de recursos disponíveis para aplicação nos planos e projetos turísticos, o que acaba por desmotivar e desmobilizar a população diante de outras necessidades mais prementes.

Essa análise do PNMT, em diferentes visões, permite destacar alguns aspectos relevantes. Uma delas é que, do ponto de vista dos gestores do programa, o sucesso é medido em termos quantitativos, com destaque para o número de municípios que aderiram ao programa, oficinas realizadas e outros dados estatísticos. Em uma abordagem qualitativa, entretanto, seria preciso considerar outras questões, como a criação do Conselho Municipal de Turismo e a realização do Plano Diretor, que se tornaram inviáveis devido à falta de participação efetiva da sociedade na formulação do Conselho e ao fato de muitos municípios que aderiram necessitarem de auxílio técnico na 3ª fase do programa.

Considerando as visões dos pesquisadores ligados à academia, nota-se que existem dúvidas quanto à adequação do uso da metodologia ZOPP³ empregada pelo programa, adotada pela OMT, que, no Brasil, deu origem ao Metaplan, em um contexto cultural totalmente distinto daquele em que foi concebida. Observa-se, também, que a oscilação política nos municípios prejudica a continuação do processo de planejamento, já que muitas oficinas foram interrompidas, fato esse que ressalta a interferência do cenário político nas ações do PNMT.

Quanto à análise de um município do estado de São Paulo, Altinópolis, identificou-se que, apesar da adesão voluntária ao programa, a metodologia para a participação da comunidade e a elaboração do plano não foram incorporadas, sendo que o município precisou do auxílio de uma universidade para atingir tais objetivos. Destaca-se, ainda, que mesmo após cumprir essas etapas, o município não desenvolveu o turismo de acordo com a sua potencialidade, devido à falta de recursos financeiros por parte do poder público e à falta de investimento da iniciativa privada para a implementação do plano. Isso confirma a observação de Dencker (2004), de que proliferam planos e projetos sem orientações claras sobre suas possibilidades e formas de adequação para contextos específicos, repetindo modelos e soluções sem indicar novas alternativas ou abrir campo para a reflexão, de modo a poder auxiliar de forma efetiva os empreendedores que desejam atuar no mercado.

O estudo realizado parece indicar que as propostas atuais de planejamento turístico são respaldadas em modelos que, em muitos casos, podem vir a inibir as ações em muitos municípios no Brasil, por falta de sintonia com as realidades locais.

Referências

BENI, Mario Carlos. *Análise estrutural do turismo*. São Paulo: Senac, 2002.

BORDENAVE, J. E. D.; CARVALHO H. M. *Comunicação e planejamento*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

³ Criado na Alemanha

- CRUZ, Rita de Cássia. *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto, 2000.
- DENCKER, Ada de Freitas Maneti. (Org.). *Planejamento e gestão em turismo e hospitalidade*. São Paulo: Pioneira Thomsom Learning, 2004.
- EMBRATUR. *Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos. Gerência de programas nacionais: supervisão de projetos de descentralização*. Brasília, DF, 2002. 156 p.
- EMBRATUR. *Diretrizes do Programa Nacional de Municipalização do Turismo*. Brasília, DF, 1999.
- GANDIN, Danilo. *A prática do planejamento participativo*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- HALL, Michael C. *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*. São Paulo: Contexto, 2001.
- LOBATO, Fabiana Mendes. *Descentralização de políticas públicas de turismo: a municipalização do turismo no Maranhão*. 236p. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação)–Universidade de São Paulo, Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo, São Paulo, 2001.
- MAGALHÃES, Claudia Freitas. *Diretrizes para o turismo sustentável em municípios*. São Paulo: Roca, 2002.
- MATHEUS, Zilda Maria Alves. *Gestão e avaliação de programas*. Estudo de caso: Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT. 135f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação)–Universidade de São Paulo, Escola de Comunicação e Artes, São Paulo, 2003.
- PEREIRA, Jaqueline de Oliveira. *Descentralização das políticas públicas em Turismo: análise do Programa Nacional de Municipalização do Turismo no Rio Grande do Norte – Natal, RN*. 126f. Dissertação (Mestrado em Administração)–Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2000.
- RUSCHMANN, Doris van de Meene. *Turismo e planejamento sustentável*. Campinas: Papirus, 1997.
- SANT'ANNA, D. A.; OLIVEIRA, M. T. C.; BERENSTEIN, S. G. *Gestão participativa para um turismo sustentável: o caso da costa do descobrimento*. Salvador: Secretaria da Cultura e Turismo, 2001.

