

JOÃO PEREIRA SODRÉ

**O TURISMO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
Estudo da “Região de Foz do Iguaçu”**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná, como parte dos requisitos para a obtenção do Certificado de Especialização pelo Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof^a MSc. Silvia Thomazi

**CURITIBA – PR
2007**

Dedico este trabalho a
minha família que tanto me
apoiaram nesta conquista.

AGRADECIMENTO

A Professora Msc. Silvia Thomazi, pela orientação do trabalho.

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	vii
RESUMO.....	viii
1.INTRODUÇÃO	09
2.FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	14
2.1 ANTECEDENTES AS NECESSIDADES DO PLANEJAMENTO AO FENOMENO DO TURISMO.....	14
2.2 DESENVOLVIMENTO DO TURISMO.....	21
2.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	24
2.4 PLANEJAMENTO E POLÍTICA PÚBLICA NO TURISMO: UM CAMPO ABERTO.....	26
3. METODOLOGIA	38
3.1 MATERIAL	38
3.2 MÉTODO	39
4.RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	40
4.1 ABORDAGEM MUNICIPAL E REGIONAL DO TURISMO: EXPERIÊNCIAS REUNIDAS.....	40
4.1.1 Governança do Setor de Turismo: uma abordagem no tempo e no espaço	46
4.1.2 As Representações de Apoio no processo de planejamento: <i>Policy Networks</i>	52
4.2 PLANEJAMENTO FORMAL DO TURISMO MUNICIPAL: INTERPRETAÇÃO	

DAS FASES E SUMÁRIO DE AÇÕES	56
4.2.1 Planos Diretores: PDDTFI (1967) à PMDFOZ (2006 à 2017).....	57
4.2.2 Planos Setoriais do Turismo: Região de Foz do Iguaçu.....	60
4.2.3 LOA – Lei do Orçamento anual: 1999 à 2007-09-10	67
4.3 REGIÃO DE FOZ DO IGUAÇU: COMPREENSÃO DO TURISMO A PARTIR DE UMA ABORDAGEM HISTÓRICA	68
4.4 REVISÃO DOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. OUTROS ÂMBITOS DE INTEGRAÇÃO DA REGIÃO DE FOZ DO IGUAÇU	72
4.4.1 PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo do Sul.....	73
4.4.2 Projeto Costa Oeste.....	74
4.4.3 Caminhos dos Lindeiros.....	76
4.4.4 Regionalização do Turismo no Estado do Paraná.....	77
CONCLUSÕES	79
REFERÊNCIAS	82
ANEXOS	84

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Comparativo de Emissão de Alvarás.....	42
Gráfico 2 – Movimentação de visitantes Parna-Iguaçu.....	43
Gráfico 3 – Movimentação de visitantes da Itaipu Binacional.....	43
Gráfico 4 – Estrutura de Turismo.....	50
Gráfico 5 – Estrutura de Turismo e Representação de Apoio	52
Gráfico 6 – Período de Representação de Apoio	54
Gráfico 7 – Comparativo dos OOT e as RASS	55
Quadro 1 – Evolução das Estruturas de Turismo X Tempo de gestão	47
Quadro 2 – Estrutura de Turismo e Representação de Apoio	51
Quadro 3 – Propostas	59
Quadro 4 – Plano de Ação 2005.....	65
Quadro 5 - LOA.....	67
Tabela 1 – Distintos conceitos	71
Figura 1 – Mapa do Projeto Costa Oeste.....	71
Figura 2 – Mapa dos Caminhos Lindeiros	76
Figura 3 – Mapa da Regionalização	77

RESUMO

Este estudo traz um debate sobre o processo de desenvolvimento do turismo numa área que tem como determinante regional sua geografia de produto de fronteira – Cataratas do Iguaçu (Brasil e Argentina) e Itaipu Binacional (Brasil e Paraguai). Consolida os dados secundários disponíveis a partir da interpretação e análise política com a verificação do sistema político, dos poderes de decisão e das políticas ao longo de três décadas na região. Demonstra o tempo linear de atuação para cada questionamento clássico e a forma como seu deu o desenvolvimento regional tendo o turismo como elemento central. Traz uma demonstração de como foi sendo apropriada a regionalização do turismo sem considerar de fato os indicativos do processo de planejamento, paralelamente aos documentos formais. Apresenta uma fundamentação com discussão do processo integrado de planejamento voltado ao desenvolvimento alertando a necessidade de métodos. Resgata conceitos e teorias sobre o desenvolvimento sustentável no turismo e demonstra as bases teóricas do planejamento e política como um campo aberto de discussão. Contextualiza o turismo como instrumento de mudanças e o turismo como fato social-econômico e, ainda oferece uma avaliação preliminar sobre os distintos conceitos de região enquanto produto e os programas de desenvolvimento paralelos sob a gestão do estado do Paraná.

Palavras-chave: Sustentabilidade. Planejamento. Lindeiros.

1. INTRODUÇÃO

O Turismo reconhecido durante muitos anos como um setor de insumo principal no lazer, se deparou diante das mudanças econômicas e sociais promovidas pela globalização econômica e pelas tendências mundiais, recebendo novos contornos ditados pela ordem e organização do mercado. Tais mudanças introduziram de maneira imposta também as regras de uma economia geral e, não diferente o turismo enquanto fenômeno se viu inserido no, então e presente processo de globalização. Nesse ritmo de trocas comerciais, abertura de mercados, investimentos internacionais conduziram a participação e o ingresso de empresas estrangeiras na economia nacional – imprimindo experiências ainda em estudo e observação.

Como uma das conseqüências observadas, além de novas técnicas empregadas, está o aumento no volume de viagens por decorrência de acessos e trocas, multilaterais e bilaterais de economias de mercado. Por ocasião da primeira, ou na sua oportunidade, o turismo enquanto atividade recebe diferentes disseminações, causadas especialmente pelas alterações no perfil da demanda turística e por conseqüência de necessidades, desejos e expectativas com relação à prestação de serviços e a experiência turística propriamente dita, em prática. Com isso, tanto os viajantes estrangeiros quanto os nacionais foram submetidos às novas formas de atendimento e uma diversidade de produtos, distinto dos padrões clássicos de viagem associada ao lazer especificamente. Um ponto em aberto e de interesse recíproco – academia e mercado, questionando trocas e responsabilidades comuns.

Essa adaptação contemporânea se fez na mesma velocidade em que as funções das viagens se viram como ocasiões de integração ou do chamado semi-lazer. Ou seja, onde ao mesmo tempo, num mesmo espaço e lugar se concebe a realização de trabalho e de turismo. Ganhos e perdas são observados tanto na manutenção dos “lugares turísticos” existentes, na geração de novos destinos, quanto na criação de espaços com características ao então divertimento e/ou a distração. O turismo tradicionalmente conhecido das férias e da marcante

sazonalidade, tornou-se um reflexo exato com viagens mais freqüentes, de menor permanência de criação de oportunidades com um tempo de consumo reduzido e com maior ocupação desse tempo.

Na mesma velocidade dessa mudança, foram reduzidos à prática os conceitos e definições de planejamento voltado ao turismo. Viu-se um vai-e-vem de processos de planejamento local, regional, global e numa tendência de retorno ao planejamento regional como estratégia de competição, a todos os setores econômicos. Restou disso também a dificuldade ampliada de aplicar em termos únicos “desenvolvimento do turismo”, como muito bem observam os intelectuais contemporâneos do fenômeno, dada as ligações cada vez mais complexas do setor.

Diante disso, ao combinar três temas como região, desenvolvimento e turismo, desafios apontam à investigação científica para além da integração de funções, mas ao encontro de soluções integradas, cooperativas e de coordenação. Na prática tal dificuldade, sem dúvidas de afirmação, se deve em primeiro lugar pela carência de pesquisa para gerar um discurso conclusivo de sucesso em face da recente mudança observada. Em segundo lugar pela falta de neutralidade ideológica que individualmente carregam os termos aqui empregados – turismo, região e processo de desenvolvimento.

Paralelamente a tal contexto, países, regiões, estados, e cidades são visitados e revisitados periodicamente, apontando recordes de viajantes – na qualidade de turistas ou visitantes, segundo dados programados pela OMT – Organização Mundial de Turismo¹. Dessa forma, ampliou-se aqui a necessidade aprofundar conhecimento a respeito das diferentes formas como os destinos turísticos são identificados; concebidos; planejados e operados. Foi necessário, portanto, ao assumir um caráter definitivo deste estudo, buscar compreender a complexidade que cerca toda a discussão. Ponderar que o turismo “inerentemente bom” é senão optar pela via duvidosa do fomento, impulsionista que aponta às experiências de fracasso. Ao mesmo tempo as dimensões de crescimento econômico também é um convite equivocado, um paradoxo diante do apelo a preservação e conservação do meio e sua sustentabilidade, sendo o Turismo

¹ De acordo com o Índice de Confiança dos Expertos da OMT, em documentos publicados como o Barômetro do Turismo, volume 4, nº 02 de junho de 2006. Documento de livre acesso ao público na website www.untwo.org.

colocado um setor como outro qualquer e a serviço da exportação como uma “indústria de produção”, levando ao erro sobre o papel no turismo no contexto de um processo de desenvolvimento.

Uma forte explicação pela in-aceitação do crescimento econômico do Turismo está na difícil demonstração da equação do aumento do fluxo versus aumento da permanência versus aumento do gasto per capita. Essa in-demonstração causou a própria desconfiança e adoção de outros vieses de compreensão. Nesse rumo, o planejamento do turismo com fins de desenvolvimento, exigiu que a escola físico-espacial oferecesse seus ensinamentos e avanços com a preocupação comunitária - social e cultural. Nesse quadro onde o turismo é observado desde suas origens enquanto um fenômeno social, sua representação força na direção do pensamento e ação que abarca o turismo sustentável, por princípios. Por outro lado, espera-se que o turismo possa ser responsável pela promoção dos benefícios sociais e econômicos difundidos – a geração de empregos, renda, melhoria da qualidade de vida, negócios e ao mesmo tempo, seja capaz de constituir uma realidade de distribuição e circulação de riquezas.

Outro desafio a enfrentar. Diante da competição de mercados, onde sequer foi apreendido conhecimento suficiente e realizada a tarefa de casa, são ditados comportamentos institucionais e corporativos. Há seguramente uma série de contrastes, de confusões conceituais e de práticas que dificultam o apontamento de um único caminho a ser seguido. Isso é facilmente verificado, de um lado pela expectativa da demanda turística e, de outro pelas condições de oferta existente, se vistos como integrantes - produto e consumidor, além da concepção do espaço turístico, ora local, ora regional.

Nessa breve tentativa de compreensão do Turismo tomou-se como objeto de estudo e/ou realidade – a região oeste do estado do Paraná, tão aludida pelo potencial avaliado ao desenvolvimento o que atrai e atraiu nos últimos anos o interesse comum de políticos, empresas e comunidade. Sugerido dessa forma bastaria ter a presença de componentes históricos, culturais e naturais, habilidades e capacidades profissionais. No entanto, o desafio se mostra ainda mais cuidadoso apoiado na crença de êxito. A realidade em estudo – “Região de Foz do Iguaçu” mostra que no passado recente foi objeto de iniciativas tanto governamentais quanto

empresariais durante a década de noventa e até a atualidade com diferentes resultados planejados e programados, atribuído entre outros aspectos, à confusão entre os limites territoriais e os responsáveis pela condução do processo.

Assim a pergunta que se faz ao reunir conceitos e práticas é que fator determinante impediu alcançar o desenvolvimento pretendido durante a última década se havia, desde então componentes turísticos e envolvimento público e privado? Quais foram, então, à época as formas adotadas de planejamento ao desenvolvimento regional e o nível de aplicação tanto público, quanto privado? Numa aproximação, as respostas se mostram ao lado dos ensinamentos sobre Política Pública e suas formas de avaliação, questionamento se a mesma teve no mínimo função, legitimidade e publicidade. Houve oportunidade pela presença de atração, mas não na mesma proporção na obtenção e coordenação de dados sistematizados que permitisse avançar numa avaliação a respeito dos custos de transação e dependência da trajetória, por estas se prenderem essencialmente as discussões de cunho essencialmente acadêmico.

Este estudo se valeu, portanto, da oportunidade de ao reunir estatísticas, indicadores, experiência acumulada e creditada em documentos oficiais, verificar as condições e os determinantes de um processo de desenvolvimento econômico regional tendo o turismo como elemento chave ou em alguns momentos como pano de fundo. Para constituir esta realidade de estudo, foi preciso seguir todas as referências existentes que culminam na Região. Este ambiente de produção, de diferenças sociais, econômicas, políticas, culturais distintas, no entanto ligados naturalmente pela geografia do Lago a montante da Usina Hidrelétrica de Foz do Iguaçu até o Parque Nacional de Ilha Grande em Guaira – formando um caminho integrado ao desenvolvimento do turismo.

A metodologia utilizada para esta investigação esta apoiada em pesquisas bibliográficas e de fonte secundária. Através destas bases de dados se tornou possível notar os resultados do setor, sendo este objeto de análise e de interpretação, para desmistificar e propor reflexões para alertar sobre a necessidade de se constituir uma política pública regional, concreta. Este estudo está estruturado com capítulos dedicados a melhor compreensão da realidade com um diagnóstico do fenômeno e atividade do turismo a partir de Foz do Iguaçu e, por conseqüência

extravasando numa abordagem orientada à Região em função do ritmo das ações empreendidas pelo Poder Público e Iniciativa Privada.

1.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste estudo é identificar o processo ocorrido de desenvolvimento regional do turismo a partir do destino turístico e suas implicações na região como mecanismo resultante de organização social e econômica.

1.2 Objetivos específicos

- a) Mapear as estruturas de turismo, o poder de decisão e as políticas públicas encaminhadas;
- b) Levantar um breve histórico daqueles processos formais de planejamento turístico ocorrido nas últimas três décadas com ênfase ao processo regional conduzido ora pelo Município, ora pela ação do Estado e suas variações; além da discussão do sistema com base no processo de planejamento.

De maneira auxiliar o estudo apresenta os Programas de Desenvolvimento Regional que foram institucionalizados com a atuação do Estado do Paraná, demonstrando outros indicativos sobre o processo de regionalização. Este estudo está organizado em cinco capítulos, contendo: introdução, revisão teórica, metodologia, resultados e discussões, conclusões, referências e anexos.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A presente revisão bibliográfica apresenta um aporte conceitual orientado para o Turismo enquanto fenômeno social e econômico resgatando nesta oportunidade uma discussão apropriada sobre o que representa o estabelecimento do processo de desenvolvimento sustentável. Para tanto, atenta a oferecer ao público informações sobre quais foram os antecedentes do planejamento voltado ao turismo, assim como, deveriam segundo os autores consultados, ser as perguntas certas a serem feitas para obter as respostas para um processo com resultados concretos.

Pelos aspectos contemporâneos, esta revisão também contempla reúne uma contribuição preliminar na discussão sobre o desenvolvimento sustentável relacionando-o as mudanças dos enfoques de planejamento, diferenciando as experiências teóricas entre os modelos prescritivos e descritivos que envolvem os processos, formais ou informais. Para dar suporte ao objeto de estudo, este capítulo apresenta um debate sobre Políticas Públicas no ambiente do turismo, fazendo um contraponto sobre os aspectos que envolvem a importância da contextualização da Política, Planejamento, Processo e Relacionamentos.

2.1 ANTECEDENTES ÀS NECESSIDADES DO PLANEJAMENTO AO FENÔMENO DO TURISMO

Quando se admite o Turismo enquanto fenômeno sócio-econômico, capaz através de seus efeitos, de promover o desenvolvimento uma doutrina inquestionável, se estabelece a relação dos antecedentes à necessidade do planejamento. Auxiliado nessa imposição de ordem – seja espacial ou de gestão de seus fluxos, a investigação do Turismo passa a ser amparada em áreas correlatas do conhecimento incorporando uma série de conceitos afins, especialmente nos campos de administração, arquitetura, urbanismo, economia, engenharia, direito,

geografia, sociologia, meio ambiente, história, antropologia e tantos outros clássicos do conhecimento já estruturado. Recebe os aportes de especialistas e estudiosos sobre o tema, que irão discorrer sobre o fenômeno a partir da observação e propor medidas para que avanços possam ser realizados.

Dessa maneira, são “apropriados” de forma definitiva ou temporária, conceitos, filosofias, princípios, características e classificações, na organização do seu vasto campo de estudo, entre eles, do Planejamento Turístico, permitindo aplicar os sinetes do conhecimento - a compreensão, a explicação, a predição e a falsificação, conforme bem expõe DANN (1999) em seus estudos sobre os temas contemporâneos do fenômeno do turismo. Todo esse esforço de reunir antecedentes para facilitar o entendimento enquanto processo de desenvolvimento, já tem início na abordagem da planificação que não reserva exclusividade, ao Turismo, mas que encontra e antecipado respostas nos princípios universais, comuns aos países e aos modelos de desenvolvimento já aplicados. Isso faz crer nada menos, que os antecedentes às necessidades do planejamento frente ao turismo são de difícil especificação em períodos, mas que se permite reconhecer como uma ação usual à necessidade do próprio homem e as épocas em que venha a ser observado sua ocorrência.

No momento em que estudiosos que mantêm atualizada sua pesquisa, a exemplo dos referenciados COOPER E FLETCHER (2000), fica ainda menor a dúvida através de seus ensinamentos de que, é a exata dimensão e o nível de envolvimento que determinará o resultado entre tarefa e a ação do planejamento do fenômeno do turismo. Que também independe do âmbito governamental existente, mas que é altamente influenciado pela presença ou não, de sistemas orientados à investigação e uma mão-de-obra especializada. Esclarecem que, isto se deve pelos aspectos multisetoriais envolvidos, de setores afins, revertendo impactos que convencionalmente se usou adotar popularmente como benefícios extensivos. Ao mesmo tempo, alertam os autores supracitados, que pela importância que cerca o tema planejamento ao desenvolvimento turístico, este não deve permanecer exclusivamente na mão da iniciativa privada por atender interesses de curto prazo - lucros e perdas. Da mesma forma, continua o alerta que se realizado somente pelo poder público pode não alcançar as taxas ideais programadas. Neste caso para

COOPER E FLETCHER (2000) o “desenvolvimento do turismo exige cooperação e coordenação cuidadosa entre os setores público e privado.” (p.233)

Presta grande utilidade reconhecer que a interligação dos assuntos voltados ao planejamento do turismo, além de uma necessidade, é também invariavelmente confundida, pois, este se apresenta na figura de um meta-problema, frente aos problemas estruturais presentes numa sociedade e a utilização do Turismo enquanto instrumento de redução das desigualdades e das disparidades. Significa a princípio que é a exata demonstração de tais vínculos de organização do processo de planejamento que resultará em Políticas Públicas a serem aplicadas. É diante desse debate que a elaboração dos planos de desenvolvimento macro-orientados veio em substituição aos reconhecidos *master plan* ou o chamado plano mestre, defendendo que o planejamento do desenvolvimento do turismo na década de 90 precisou afastar-se da ênfase que envolvia projetos grandiosos. Em troca vê-se a concepção de planos de desenvolvimento com mais oportunidade de aplicação e, também com mais capacidade de resposta – voltado ao monitoramento dos resultados.

Isso permite resgatar não somente os registros da planificação formal com enfoque ao desenvolvimento turístico que vêm da motivação de aparelhar determinada localidade, com aproveitamento de suas condicionantes, de estrutura necessária para expandir a atividade e obter os benefícios econômicos que lhe são inerentes. Anterior a essa motivação, ou seja, de mercado potencial, produto, processo de comercialização, demanda, mas o desenvolvimento turístico deve atender a algumas pré-condições estas muito mais relacionadas às posturas e reconhecimento. Deixa-se de lado o resumo de que trata de uma lista de verificação e parte para utilização de uma postura ciente da complexidade do processo de planejamento.

HALL (2001) possui essa concordância, afirmando que:

planejar é difícil – é irracional, complexo, político, carregado de valores e, muitas vezes, frustrantemente incompleto. Além disso, planejar fica ainda mais difícil quando nos concentramos na busca da sustentabilidade como ideal de planejamento turístico (p.11)

Assim o exercício da planificação, entendida como a ação direta do planejado, numa expressão natural e lógica, se reveste além de uma prática

administrativa, de uma identidade do objeto, assistida de método, única e particular, monitorada sistematicamente na implementação do processo. Ou seja, não há como conceber um planejamento estanque, sem observação da realidade social, econômica, cultural, ambiental e política, em que está inserida. Essa percepção ainda simplificada através de experiências ocorridas em toda Europa nas décadas de 70 e 80, informam que na elaboração do plano, por mais rigoroso e excepcional que possa se apresentar, a implementação é seu grande desafio, portanto a necessidade de envolvimento à ação, além do processo de decisão ou de tarefa – característicos. Isso é facilmente observado nos estudos de PEARCE, ACERENZA, FUSTER E BOULLÓN durante as décadas citadas.

Os conceitos sobre planejamento são os mais diversos e seguem os interesses envolvidos em sua apresentação, de autor para autor, de realidade estudada para realidade estudada. Em se tratando do fenômeno do Turismo, o estudioso dedicado a tal resgate; ACERENZA (1992) além de reconhecido como um dos primeiros autores na discussão da determinante de região, já trazia sobre o conceito de planificação, uma agenda comum e integrada de ações, resumindo de forma precisa em compreensão, métodos, técnicas, racionalidade, procedimentos, coordenação, monitoramento em cumprimento aos resultados pretendidos:

(...) a planificação consiste precisamente em determinar os objetivos do trabalho, ordenar os recursos materiais e humanos disponíveis, estabelecer métodos e técnicas a empregar, e precisar a forma de organização requerida, assim como todas as especificações necessárias para a conduta da pessoa ou grupo de pessoas que num dado momento intervenham de maneira racional para o logro dos resultados que se pretendem. (ACERENZA, 1992, p. 22)

Nessa concordância e com contribuição aos estudos sobre a importância do planejamento que em seus estudos iniciais, é que THOMAZI (1999) adota de maneira ainda operativa os enunciados de ACERENZA (1992) e passa a alertar sobre as nuances de planejamento turístico e o dissemina em exposições diversas, compreendendo o valor enquanto processo com abordagem aos sistemas, amplamente debatidos por BENI (1992).

(...) planejamento turístico é um processo sistêmico de avaliação e intervenção numa determinada realidade, aplicando métodos voltados aos objetivos de mudança, reconstrução ou transformação pretendida, ordenando, para tanto, recursos e ações no espaço e tempo, a fim de promover o desenvolvimento econômico de forma

sustentada como instrumento de valorização do homem e do meio” (THOMAZI, 1999, p. 15)

Compreendido, porém não esgotado o entendimento de sua relevância, o que se observa mais além é que o tratamento dedicado ao planejamento turístico propriamente dito, ofereceu poucas inovações de ordem técnica, seja no modelo ou em sua representação. Apóia-se nas necessidades de reunir elementos de consulta diante do despertar sobre a importância do turismo e as alterações provocadas nas localidades, cientes ou não da ocorrência do turismo em sua amplitude. Talvez seja uma das explicações encontradas para que a pergunta que se faz na atualidade seja parcialmente respondida.

Em consulta a bibliografia disponível sobre o planejamento empreendido é que este ocorreu sob diversas formas. Houve inicialmente uma combinação entre os enfoques tradicionais na tentativa de despertar o interesse de execução também por parte da iniciativa privada. Tais demonstrações pró-ativas do Estado permanecem até a atualidade, mas com a renovação de sua interpretação como parceria público-privada. Por outro lado, fica evidente que o interesse se manifesta de maneira intencional, e que essa intencionalidade em cumprir os roteiros prescritos, está diretamente relacionada aos objetivos de captação ou obtenção de recursos a partir de linhas de financiamento ou de ajuda internacional.

Outra característica comum que se observa é a presença em si da necessidade de constituição de um “marco lógico” de intervenções para servir de guia institucional de ação governamental, além de atender os pré-requisitos para habilitação em participação de programas no âmbito nacional e ou internacional. Isso bem se observa através dos intitulados Prodetur’s – Programas de Desenvolvimento Turístico, que marcaram a década de 90. São programas elaborados com vistas ao desenvolvimento regional – típico ao ocorrido na Europa na década de 70, tendo o turismo como pano de fundo do processo. Pearce alerta, entre as restrições da planificação adotadas essa versão, que, além das dificuldades recorrentes, é possível encontrar nos países em desenvolvimento a falta de dados e de pessoal qualificado, sendo que isto pode levar ao erro de concepção “(...)uma consequência disso pode ser a imitação de modelos de desenvolvimento e consumo

existentes, que podem ser inadequados para uma situação determinada.” (PEARCE, 1988 p.123).

O destaque do autor sobre essa característica é ainda mais revelador, quando afirma que “(...) inclusive onde o desenvolvimento segue a formulação de um plano, o processo de planificação não é completo (...) um plano é estático e a planificação deve ser dinâmica.” (PEARCE, 1988, p.123). Esse traço de imitação do que pode em parte ter ou ainda influenciar as iniciativas do planejamento de destinações turísticas, que seguem durante toda a segunda metade da década de 90 e até a atualidade. Pode residir nesse aspecto a falsa interpretação da fácil e rápida preparação e venda dos lugares para aproveitamento do movimento das viagens deduzido à crença da sociedade ócio que se estruturava na caracterização do novo século, segundo DOMENICO DE MASI em sua obra o Ócio Criativo (2000).

Isto porque, segundo HALL (2001) “o turismo é hoje uma importante área de interesse acadêmico, governamental, industrial e público” (p.17), não em outra função senão por seus resultados e impactos. Com isso, a autora ressalta que:

embora a afirmação de que ele é a maior área de atividade econômica do mundo seja uma verdade muitas vezes citada, o turismo é importante não só por seu tamanho em termos de pessoas que viajam, número de empregos ou quanto dinheiro leva até um certo destino; mas devido ao enorme impacto que exerce na vida das pessoas e nos locais em que elas vivem, e devido à forma pela qual ele é significativamente influenciado pelo mundo que o rodeia”. (p.17,2001)

No entanto, a importância na concepção de documentos do planejamento esteve desde o início esteve numa relação inversa, mais relacionada ao número de trabalhos já elaborados o que marca ao mesmo tempo uma preocupação a prescrição de documentos. HALL (2001, p. 17) corrobora dizendo ainda, “entretanto, apesar do excesso de debates sobre a sustentabilidade no turismo, parece que não conseguimos nos aproximar de soluções para os problemas do desenvolvimento turístico.” PEARCE (1988) em seus estudos inventariou cerca de 1.600 Planos Turísticos, já no início da década de 1980. Segundo HALL (2001) o processo de concepção, elaboração e condução do turismo, com intenção a obtenção de resultados, passou por várias reformas e métodos de elaboração – de acordo com a classificação determinada por GETZ (apud Hall, 2001, p. 37). Ainda conforme o autor, as mudanças no enfoque do planejamento voltado ao turismo passam por

cinco momentos, sendo que o modelo atualizado sugere a busca do desenvolvimento sustentável, onde esbarra seu maior desafio.

Outras referências conceituais sobre o exercício do planejamento em favor do fenômeno do turismo, impactos e interações mais amplas, são localizadas nos estudos de Molina ainda no final da década de 80. MOLINA (1987) expressa num sentido bastante amplo afirmando que a planificação é reconhecidamente um método científico colocado em favor do processo e resultados.

(...) planejar, em seu significado amplo, implica a identificação de um conjunto de variáveis com o objetivo de adotar um curso de ação, que baseado em análises científicas, permite alcançar uma situação pré-determinada" (...) em outras palavras, a planificação consiste em estabelecer um curso de ação que conduza ao alcance da situação desejada mediante um esforço constante, coerente, ordenado, sistemático e generalizado". (MOLINA, 1987, p.37)

A planificação com o objeto de desenvolvimento, seguindo a visão de Molina, sugere uma troca estrutural que se apóia em ciências factuais a exemplo da sociologia, antropologia, economia, política, como também nas questões lógicas e matemáticas. O esforço de planificação e seus obstáculos estão em tratar o tema de maneira interdisciplinar, como criar instrumentos efetivos de implantação da troca, manejo ou câmbio. A planificação na linha teórica de ACERENZA (1992) não se qualifica como uma ideologia, senão como uma tarefa que para tanto exigirá habilidades técnicas e regras a seguir. Isso demandou para muitos da reflexão mínima dos itens que compõem uma lista de verificação ou, o chamado "passo a passo", que envolveu indagações, questionamentos e respostas, na reflexão de determinada realidade.

Aqui se verifica a reconhecida base geral do planejamento linear, que utiliza de um rol de perguntas para refletir sobre o objeto de estudo com a determinação e o registro, considerada cada qual uma fase a ser perseguida. Todavia como afirma corretamente HALL (2001, p. 24), "o processo de planejamento turístico não trata apenas de decidir o que deve ser oferecido no futuro para uma determinada área de terra ou comunidade." Há uma evidente necessidade de fazer a pergunta certa que oriente o processo. Nas respostas encontradas, FRIEDMANN (1973) concebeu dois

diferentes tipos de planejamento e que estão subordinados à posição do planejador ou órgão planejador dentro do sistema de planejamento. (apud HALL, p. 25, 2001).

2.2 DESENVOLVIMENTO DO TURISMO

Confirmando uma das principais observações que orienta a organização do pensamento a respeito do desenvolvimento do turismo, através do planejamento, permite que seja realizado um esforço na revisão teórica a respeito do que representa. Como bem explorado por PEARCE (1989) a expressão não inclui apenas destinos, inclui ao mesmo tempo a observação obrigatória da compreensão a respeito das origens, motivações e impactos que são causados pelo fenômeno. Indo mais além na exposição do referido autor alerta que também deve ser considerado as ligações complexas existentes entre pessoas e instituições da chamada engrenagem do turismo, ou seja, do que se denomina de maneira convencional do sistema global de demanda e de disponibilidades.

Ao procurar uma justa ou adequada interpretação sobre o tema é útil lembrar que desenvolvimento turismo, é um termo híbrido de ação, porém de pesquisa e literatura separadas, sem neutralidade ideológica. Nada mais oportuno para ser reconhecido no início do processo de planejamento, que o desenvolvimento do turismo como fio condutor, sem respostas fechadas, ao contrário, deva encorajar essa identificação através de uma base de valores, pois, como afirma Pearce,

boa parte do tratamento intelectual dado ao desenvolvimento do turismo aparentemente não progrediu muito além dos estágios de classificação e construção de modelos encontrados duas décadas atrás, aguardando uma base teórica sólida para apoiá-lo". (PEARCE, apud HALL, 2001, p. 25).

Diante disso, parte do que se verifica na evolução do setor de turismo pode ser atribuído ao menos a duas situações. A primeira pela também falta de pesquisa anterior a respeito do nível de desenvolvimento do turismo desejado ou pretendido – ou seja, um tratamento metodológico sobre o assunto, erro comumente verificado. A segunda pela distância teórica a respeito das limitações, aprofundamentos e/ou exigências que recaem sobre essa soma que origina o objetivo da ação – desenvolvimento do turismo. Aumenta a preocupação quando a mesma dificuldade

deve ganhar um âmbito regional, que pela essência sugere integração e interdependência.

Reserva de utilidade saber que a interligação dos assuntos, além de uma necessidade, também invariavelmente é confundida entre os papéis e tarefas dos envolvidos. Resume nesses termos que, um campo de estudo recente seja pouco provável utilizado como um oráculo para fornecer assessoria confiável e oportuna aos governos, praticantes e comunidades que dependam do turismo para sua sobrevivência, conforme aponta JENKINS. Anterior ao fechamento dessa observação, o que vale ser compreendido pela bibliografia consultada é que há ao menos três situações adotáveis e orientadas que auxiliam no esclarecimento do que representa o Desenvolvimento do Turismo. Tais posições na atualidade são percebidas nos trabalhos de RITCHIE e HAWKINS (1996) e DANN (1999).

A primeira da qual se ocupam os autores RITCHIE E HAWKINS (1996) nas últimas duas décadas desenvolvendo pesquisas de predição ou especulação, com a preocupação de oferecer espectro maior e mais compreensível de temas turísticos, o que em outras palavras, abordam o desenvolvimento do turismo enfatizando que o progresso numa esfera de vida traz impacto a muitas outras. Fortalece aqui a necessidade da pesquisa para identificar as necessidades, a fim de operar corretamente o modelo do processo. Fica evidente a necessidade apreciação de fatores interligados com e impactando sobre o turismo, antes que a chamada “agenda viável” para o desenvolvimento do turismo seja apresentada e posta em prática, indiferente do âmbito em que o processo venha ocorrer.

A segunda posição reflete uma perspectiva voltada ao formalismo proposto por SIMMEI, numa posição intermediária entre teorias macro ou micro, sobre o desenvolvimento do turismo. Neste aspecto que está a real capacidade de abstração da essência do fenômeno não permitindo confusões ou a permanência de explicações reducionistas, muitas vezes até sem a preocupação com que combinados fenômenos possam conferir vários equívocos de interpretação, responsabilizando em tempo e recursos os processos, além da descontinuidade de ação. De concreto, pouco ou nada foi realizado de forma útil para os estudos relacionados com o desenvolvimento do turismo.

São discussões ainda recentes sobre a necessidade de somar ensaios teóricos para aplicabilidade de termos, tais como o termo de vocação turística muito utilizada como âncora aos processos, que poderia ser a base da distinção de ações ou não ao processo de desenvolvimento do turismo. O que se emprega aqui como uma pertinência de ambiente pode ser a resposta pela ausência de interesse, nível de compreensão ou até falta de reconhecimento da comunidade pela importância ou envolvimento com o processo. É um alerta.

A terceira disposição sobre o desenvolvimento do turismo, apresentado por DANN (1999) é a respeito das direções teóricas, o que nesse estudo se prestou a examinar as pesquisas publicadas, seja a pesquisa bibliográfica e as áreas para investigações posteriores para apreciar as vias alternativas e o que acrescentou cumulativamente ao corpo de conhecimento. Essa análise, fundamental para disseminação de experiências, tampouco é reconhecida como uma ferramenta aplicada. Todo conteúdo conceitual poderia auxiliar na compreensão das freqüentes barreiras existentes no processo de desenvolvimento do turismo. Uma das explicações sugeridas por DANN (1999), está na compreensão dos fatos sociais. Nesse sentido o turismo como fato social, como exemplo, de expressão internacional torna-se um aparato de estrangulamento externo que pode subjugar a escolha turística e as aspirações das comunidades de destinos. Um entre vários pontos em aberto, mas que ao longo do processo de desenvolvimento do turismo ocorrido e também observado na Região em estudo neste trabalho pôde servir de referência para algumas considerações preliminares.

Um caso a ser ilustrado é que os agentes desse processo de globalização são claramente corporações multinacionais da chamada "nova ordem econômica" transcende fronteira tal qual o turismo. Para DANN (1999, p. 32) "desse ponto de vista o turismo se torna parte de um processo capitalista muito mais amplo, que coloca limites no exercício da liberdade individual". E assim, sendo explorado o turismo passa a ser bom para as origens e de difícil evidência no âmbito em que ocorre, além das preocupações recentes publicadas no Código de Ética Mundial do Turismo. Esse notável poder de acesso das empresas multinacionais, a forma como imprimem outro ritmo cultural nas localidades em que se instalam e também a forma como repatriam os recursos.

Este é um fato revelador e preocupante por se demonstrar como uma das práticas aceita no âmbito nacional como incentivo ao desenvolvimento do turismo, especialmente em áreas onde o poder público se ausenta de ação pela impossibilidade de recursos. Ilustra bem essa situação o Programa de Revitalização do Parque Nacional do Iguaçu ocorrido no final da década de 90. Outra questão imposta no desenvolvimento do turismo, indiferente ao âmbito em que se observe ocorrer, é a inversão da sabedoria convencional. A determinação de que os fatores relacionados, a exemplo de compras e negócios como objetos próprios do turismo. São algumas dessas inversões apresentadas nos estudos de desenvolvimento do turismo que contraem parte da causa do não-desenvolvimento.

Numa abordagem inicial de convencimento a todos pertenceria então o turismo como fato inalienável de sucesso. Admitindo esse contexto que se compreendem os equívocos nos processos de desenvolvimento que são levados a cabo e que explique a descontinuidade de programas e projetos. Como SMITH afirma “não necessariamente”. Se existe uma ligação causal intencional e reforça o produto final do conhecimento recebido no qual o turismo floresce e contribui para um fim em si mesmo. Outras explorações conceituais são controversas a exemplo da extrapolação que recebem.

São essas, como afirma VAN DER BORG et al (1996) onde a palavra sustentação se tornou atualmente um tema central em quase toda a literatura do desenvolvimento do turismo. É assim que se extrapola de um contexto a outro para explorar sua viabilidade e leva, de acordo com as considerações de DANN (1999) analisar duas formas de expressões controversas como turismo sustentável e desenvolvimento sustentável. Tal observação permite um aprofundamento, nesta revisão teórica a respeito de como a extrapolação de temas se comporta na prática e os conflitos deles resultantes.

2.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A compreensão através da determinação de que o turismo ocorra com convergência aos termos do desenvolvimento sustentável, traz uma complexa agenda a ser cumprida. Desde que imperou o modelo do desenvolvimento

sustentável, com mais voz a partir da década de 80, influenciou da mesma forma a organização do sistema de pensamento no campo do turismo, se valendo como propósito de um lado e, como instrumento de alcance de seus objetivos como fenômeno social e econômico do outro.

Segundo disseminado pelo Ministério do Meio Ambiente, no documento da Agenda 21, o enunciado se refere ao entendimento do desenvolvimento sustentável colocando de forma clara a dimensão de tratamento.

O desenvolvimento sustentável deve ser entendido como um conjunto de mudanças estruturais articuladas, que internalizam a dimensão da sustentabilidade nos diversos níveis, dentro do novo modelo da sociedade da informação e do conhecimento; além disso, oferece e apresenta uma perspectiva mais abrangente do que o desenvolvimento sustentado, que é apenas uma dimensão relevante da macroeconomia e pré-condição para a continuidade do crescimento. (p.7)

Parte desse contexto o reconhecimento dos conflitos de interesses *versus* o desenvolvimento sustentável, previsto para construção e aplicação de Políticas Públicas. No conjunto dessa discussão, o alerta que se faz é que para tais Políticas Públicas sejam de ordens factíveis, é necessária a identificação dos conflitos de interesses de curto prazo entre os diferentes objetivos do desenvolvimento sustentável. Essa orientação é parte da medida exata no dimensionamento da intensidade do esforço de negociação para superação de tais conflitos. Nada mais relevante como primeiro ponto em pauta que a relação entre a eficiência econômica e a equidade social.

Essa preocupação na atualidade acerca da redução de conflitos sugere igualmente para o turismo que os critérios utilizados na seleção de estratégias de desenvolvimento sustentável, para um e outro – eficiência econômica e equidade social sejam mutuamente excludentes. Nesse sentido, que a revisão dos objetivos distributivista a partir dos programas de desenvolvimento sustentável do turismo, deve em toda medida colocar-se intencionalmente, nas ações e em medidas que tenham maior probabilidade de beneficiar os grupos sociais de baixa renda. Com isso, os documentos de consulta, especialmente da Agenda 21 nacional, demonstram nos alicerces da construção devem ser motivados pelas dimensões da sustentabilidade. Reconhece, ao mesmo tempo, que uma unanimidade em torno do conceito de desenvolvimento sustentável ainda está longe de ser alcançada, mesmo

que a expressão esteja de uso mais recorrente em diversas áreas, não diferente ao turismo.

O entrave se encontra nas bases científicas com que o termo é construído e formulado e praticadas com características distintas – nas políticas públicas, re-estabelecendo o paradoxo ambiental. Não há dúvidas sobre o marco lógico – o chamado Relatório Brundtland² do desenvolvimento sustentável. Referência ao documento mostra que crescimento econômico sem melhorar a qualidade de vida das pessoas e sociedades não poderia ser considerado desenvolvimento. Além da oportunidade em 1987 de se cunhar a definição largamente adotada de que o “desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”.

O que chama atenção a respeito do desenvolvimento sustentável é a mudança de enfoque durante as duas décadas que seguiram com ganhos de múltiplas dimensões³ e que sua numa última análise em processo de construção e a orientação de Políticas Públicas.

2.4 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO TURISMO: MARCO TEÓRICO E PRÁTICO

No Turismo a revisão bibliográfica supõe dois marcos indispensáveis – um teórico e outro prático. O marco teórico com as mudanças do enfoque de planejamento traduzido nos estudos de GETZ E HALL (2000), que merecerão tratamento específico em mudanças do enfoque de planejamento turístico. O marco prático com as ações voltadas pela construção da “escola do turismo humano⁴”

² Documento elaborado pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, em 1987, definindo as relações entre o meio ambiente e o desenvolvimento, assim como as perspectivas do planeta diante dos desafios até ali colocados – é um marco decisivo na construção do conceito de desenvolvimento sustentável, embora outros autores e instituições já houvessem tratado do tema.

³ sustentabilidade ecológica, ambiental, social, política, econômica, demográfica, cultural, institucional e espacial.

⁴ Em sua obra Sociologia do Turismo – para uma nova compreensão do lazer e das viagens. Editora Aleph 2001.

termo cunhado por JOST KRIPPENDORF no início da década de 90. Como prefacia em sua obra, KRIPPENDORF formulou catálogos de procedimentos de como poderia se promover o chamado “turismo suave”, como por exemplo: 40 sugestões do Grupo de Trabalho com conscientização (1991); 23 teses para o turismo desejável (1975); Teses para uma humanização da viagem (1985) e 10 princípios para um desenvolvimento de turismo em harmonia com o homem e a natureza (1986).

O conflito entre o turismo e o desenvolvimento sustentável se alinha em diversas ocasiões. Inicia com o fato dos documentos citados de KRIPPENDORF pouco em prática e do grupo de especialistas que se desfez nos anos seguintes. Cria-se um hiato até a Convenção de 1992, onde o turismo não constava da agenda, apesar dos esforços das ONG's. Foi então em 1999 que veio seu reconhecimento governamental, mesmo período em que são renovados os documentos ditos teóricos de KRIPPENDORF. Renova-se o debate com a Comissão da ONU para o desenvolvimento Sustentável CSD-7⁵, que decidiu estabelecer um programa internacional de trabalho sobre o turismo sustentável. Abriu a partir dessa iniciativa um novo espaço político em nível internacional e nacional com o objetivo de alinhar o desenvolvimento turístico com os compromissos da Rio 92.

Com a publicação em 1999 do Relatório da Comissão de Desenvolvimento Sustentado das Nações Unidas e do Código de Ética Global para o Turismo através de resoluções da ONU⁶, em comum acordo: “reconhecer a importante dimensão e o papel do turismo como instrumento positivo para mitigar a pobreza e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas, seu potencial para contribuir com o desenvolvimento econômico e social, especialmente nos países em desenvolvimento e seu incipiente papel de força vital para a promoção do entendimento, para a paz e prosperidade no plano internacional”.

O Código de Ética Mundial do Turismo (1999) enuncia “os princípios que devam guiar o desenvolvimento do turismo e que servirá de marco de referência para os diferentes interessados no setor do turismo, com o objetivo de reduzir ao

⁵ Órgão que supervisiona a implantação do que foi acordado na Rio 92.

⁶ Resolução 56/212 – das Nações Unidas: Código de Ética Mundial para o Turismo. Disponível para o público em geral no site www.untwo.org.

mínimo os efeitos negativos do turismo sobre o meio ambiente e o patrimônio cultural, ao mesmo tempo em que se aproveitam ao máximo os benefícios do turismo na promoção do desenvolvimento sustentável e no alívio da pobreza, assim como, no entendimento entre as nações”.

Entretanto, a chamada reorientação na “indústria” do turismo em direção de um turismo responsável e ecológica e socialmente, com atividades de lazer necessárias para o desenvolvimento sustentável, ainda não apareceu, indiferente do anúncio no ano de 2002 pelas Nações Unidas, proclamado como o “Ano Internacional do Ecoturismo”. Outra manifestação prática voltada ao desenvolvimento sustentável do turismo reconhece Cartão Vermelho para o Turismo? Tal documento que traz sua concepção com a coincidência do Fórum Social Mundial, em 2002, traduz os dez princípios⁷ e desafios para um Desenvolvimento Sustentável do Turismo no Século 21. O questionamento ao Turismo, se cumpriu sua tarefa de casa, tem como pano de fundo “um outro mundo é possível”?

Não sendo o Código de Ética Mundial para o Turismo e o Cartão vermelho para o Turismo? A combinação única ou eficaz no caminho do desenvolvimento sustentável e recordando a extrapolação do tema turismo sustentável, o marco teórico principal permanece sendo mais consultado na organização do planejamento com ênfase ao desenvolvimento sustentável. O que vale nesta oportunidade de revisão bibliográfica sobre o tema é dispor do marco teórico e de suas mudanças, em medida que, possa servir para orientar a publicidade do tema, além de servir de apoio a análise disposta no conteúdo deste estudo, como contraponto as considerações que traz.

Nesse campo HALL (2001, p. 58) une teoria e prática, dizendo:

embora o turismo procure cumprir ostensivamente o objetivo principal de desenvolvimento sustentável (isto é, “de não sujar o próprio ninho” e continuar a devolver benefícios à sociedade ao longo do tempo) há muitas contradições no conceito de desenvolvimento sustentável e na natureza do turismo indicando que será muito difícil cumprir o conceito por completo.

⁷ Dez princípios: Pobreza e desenvolvimento; Clima; Viagem e Energia; Terra: solo e segurança alimentar; Biodiversidade; Água; Dignidade Humana – igualdade de gêneros; Participação da sociedade civil; Consumo e estilo de vida; Economia Internacional e política comercial e; Política Coerente.

Parte desse conflito está na complexidade das relações e ligações da “indústria” do turismo, entre os seus componentes, na maioria das vezes, citado como mal definidos, tornando-se assim barreiras para o planejamento estratégico, pré-condição ao desenvolvimento sustentável. No entanto, avançando na direção de um acordo que facilite tanto a teoria quanto a prática, que se alude os mecanismos de harmonização desse contexto, propostos por DUTTON apud HALL (2001). São cinco mecanismos de pelas quais metas possam ser atingidas: sistemas de controle cooperativos e integrados; desenvolvimento de mecanismos de coordenação e controle; aumento da consciência do consumidor; aumento da consciência do produtor e; o planejamento turístico estratégico para substituir abordagens convencionais.

Dos cinco mecanismos em destaque vê-se que os chamados sistemas cooperativos e integrados são os que levam na direção de um processo de planejamento público envolvendo as partes interessadas. Essa mudança de postura de uma proposta autoritária para um acordo entre as partes. O mais relevante nessa abordagem está no reconhecimento de integração de todos os níveis – do plano regional aos *resorts individuais*, onde é útil para distribuir os benefícios e custos de desenvolvimento turístico de forma mais justa. Como trata o autor, não se deixe de buscar um enfoque na melhoria de relacionamentos e compreensão entre as partes interessadas para se chegar a um acordo; pois a cooperação por si só não cria um comprometimento em relação ao desenvolvimento sustentável.

Outro aspecto relevante nas orientações está na composição de coordenação do setor. Aqui se aproxima parte do entendimento de que as não evoluções dos processos instalados em favor do desenvolvimento regional possam ter falhado, em parte ou de forma total. A adoção de códigos voluntários para o alcance de objetivos comuns. O estabelecimento de comitês de gestão que coordenam a evolução do processo, que discutam os conflitos. Como vem ressaltado em sua composição:

é obrigatório que o governo, em todos os níveis, use sua influência para estimular uma melhor coordenação das questões de planejamento por meio da criação de estruturas e processos que permitam aos investidores se comunicar e criar parcerias e relacionamentos efetivos. (HALL, 2001, p.60)

O aumento da consciência do consumidor e do produtor, talvez sejam os campos que mais contribuíram ao processo de desenvolvimento sustentável no turismo. Sem disfarces com relação aos interesses do segundo sobre o lucro, exemplos de programas como “Hospedes da Natureza” e certificação de processo já vem sendo mais questionada pelos partícipes do processo, em busca de medidas compensatórias de forma a alcançar a equidade distributiva. Ao examinar o último mecanismo sugerido pelos estudos, que trata do planejamento sustentável, a substituição das abordagens convencionais é o tema que chama atenção e o interesse em sua implementação. Um dos motivos a ser atribuído é o encontro com o processo de tomada de decisão da abordagem comunitária, onde o envolvimento público deixa uma janela aberta para construção de políticas públicas concretas no turismo.

O que permanece como diretriz básica dessa abordagem é a concepção do “se” quisermos atingir um verdadeiro envolvimento público no planejamento, este exige a mudança de postura dos órgãos tomadores de decisão a partir da solicitação e da consideração ativa das atitudes comunitárias. Aqui se desfaz o nó das estruturas dos órgãos oficiais de turismo, que de acordo com o elucidado por HALL (2001, p. 62) vem afirmado que o “planejamento turístico estratégico referente a destinos deve ser concebido em função do planejamento estratégico do destino e não de organizações responsáveis por ele, elementos relacionados, mas totalmente diferentes”.

De fato, como conclui a expressão da autora, a análise estratégica faz parte do processo pelo quais as agências e operadoras de turismo podem ser transformadas em “organizações de aprendizado”, que tem condições de adaptar-se constantemente às exigências das partes nela interessadas. Dessa orientação construída o papel do poder público é fundamental no sentido de constituir junto com o processo de desenvolvimento os indicadores de resultados. Este último aspecto também pode ser revelador na explicação volume de documentos concebidos, dos recursos envolvidos, e da ausência de constatação de resultados. Ou seja, a composição de indicadores pelos qual o êxito pode ser medido.

O papel dos indicadores é senão de tornar sistemas complexos, como o turismo, compreensível. Na ausência deste também se observa a falta de

monitoramento e avaliação dos processos concebidos, extensivos ao âmbito regional. O certo ou o errado do processo sequer pode ser apontado com segurança dos fatos e conjunturas, pouco observados. No entanto, como regra atual se faz necessária. Escapa do entorno do conteúdo deste estudo, mas seria um divisor de águas, o reconhecimento através de indicadores de que os esforços são mais de organização das bases institucionais do que da promoção dos benefícios, especialmente para aqueles que anunciam em seus objetivos o desenvolvimento sustentável.

2.5 PLANEJAMENTO E POLÍTICA PÚBLICA NO TURISMO: UM CAMPO ABERTO

O planejamento e a política pública representam ainda um problema como núcleo de pesquisas, em função da inerente complexidade, “especificamente devido à natureza temporal do processo, à multiplicidade de participantes e de provisões políticas, e à incerteza dos efeitos teóricos” (GREENBERG, *apud* HALL, 2001 p. 69). Na revisão do processo de desenvolvimento do turismo se faz obrigatório a identificação da ordem geral através da observação das políticas públicas.

O que representa essa discussão no campo do turismo e sua valorização recorrente? Em primeiro ao admitir que a elaboração de políticas públicas e o planejamento são atividades políticas e um campo aberto. Indo mais além que todo o processo é influenciado entre outros fatores pelas estruturas formais do governo e pelas características do sistema político. É sem dúvidas de se concordar com os estudiosos de que Política e planejamento são resultados do ambiente em que se encontram. Afirma o estudo de SIMEON (1976) *apud* HALL (2001, p.101) que está associado “aos valores e ideologias, das formas de distribuição de poder, das estruturas institucionais e de processos de tomada de decisão”.

Na mesma perspectiva afirma ainda que “(...) a análise política é um instrumento vital para se compreender a atuação do planejamento turístico e da política”.

Esse retrato é observado por DAVIS et al (2001, p. 101):

A política não é um fato comportamental independente e óbvio. A política adquire significado porque um observador percebe e interpreta um curso de ação em meio às confusões de um mundo complexo (HECLO, 1974,4). Se a política pública representa opções (intencionais e não-intencionais) adotadas por uma sociedade, então a análise da política pública torna-se um método para desenredar essas decisões, para explorar os motivos pelos quais os problemas surgem na agenda e como eles são solucionados. Assim sendo, a análise da política pública exige que nós “decifremos” (para usar a frase apropriada de HECLO) essa interação de valores, interesses e recursos, especifiquemos como eles são moldados por arranjos organizacionais predominantes e exploremos a maneira pela qual a política pode intervir para confirmar ou descontrolar os resultados esperados.

Conclui o mesmo raciocínio a compreensão de que a análise política é multidimensional e é influenciada pelos diferentes estágios e níveis de análise. O que isso é observado pelos autores HAM e HILL apud HALL (2001) ao mencionar que é provável que o número exato a serem investigados varie de acordo com a natureza da pesquisa sendo realizada. De acordo com os mesmo autores esses níveis são sugeridos no mínimo em três, de maneira acertada. Esses níveis são:

nível micro de tomada de decisões dentro das organizações; segundo, a análise intermediária da formulação da política (implementação); e a terceira, a macro análise dos sistemas políticos incluindo o exame do papel do Estado. É a interação entre os níveis que são especialmente significativa e problemática. (p.102)

Diante disso, contextualizar o “planejamento” está ligado aos níveis um e dois, e a “políticas” estão no nível macro e ambos ocorrem nesse *continuum* dos níveis. A relação dos níveis o macro ignora as informações relativas aos arranjos institucionais em especial sobre o papel do Estado na política pública referente ao turismo. Como também no nível médio há pouca compreensão sobre como e por que as decisões são tomadas e as medidas colocadas em práticas. Segue o entendimento geral que no ultimo nível - ou seja, no nível micro não se compreende o relacionamento entre indivíduos, seus valores e interesses e as organizações e o Estado.

Essa pode ser uma das explicações encontradas que auxilia na busca das relações causais sobre os processos dos quais não se obtém respostas desde que há uma verdade constituída a respeito da importância do Turismo, as vocações, e mesmo diante da presença de um ambiente com atrativos capazes de despertar fluxos, o desenvolvimento do turismo deixa a desejar.

Na ampliação do estudo proposto por FREY⁸ (2000) há três tipos de questionamentos a respeito das Políticas Públicas, sendo o correspondente aos resultados que um determinado sistema vem produzindo, há uma análise de campos específicos, o que bem se aproxima da questão do turismo. Neste caso autor cita as políticas econômicas, financeiras, tecnológicas, sociais ou ambientais. Entretanto, como afirma o próprio estudioso essa análise deve ser mais ampla, entendendo que “o interesse da análise de políticas públicas não se restringe meramente a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais, visando à explanação das leis e princípios das políticas específicas, a abordagem da “*policy analysis*” pretende analisar as “inter-relações entre as instituições políticas e o processo político e os conteúdos de políticas” com o “arcabouço dos questionamentos tradicionais da ciência política” (WINDHOFF-HÉRITIER, 1987, apud FREY, 2000, p. 214).

Defende-se neste estudo realizado que toma conhecimento do processo de organização do sistema político no campo do turismo que, somente com o estabelecimento de uma Política Regional de Desenvolvimento, tendo o turismo como pano de fundo seria possível iniciar uma ação concreta para esse fim. Nesse aspecto, os estudos realizados por FREY (2000) que fundamenta sua tese tratam dos conceitos básicos necessários no melhor e/ou apropriado entendimento sobre a análise política. Para o autor *op.cit* a expressão deve merecer debate sobre sua forma de apresentação: “*politics*”, “*polity*”, “*policy network*”, “*policy arena*” e “*policy cycle*”, os quais, segundo FREY (2000) “são considerados de fundamental importância tanto para a compreensão de políticas públicas, quanto para a estruturação de um processo de pesquisa, que vise à realização de estudos de caso”. (p. 216)

Em observação a orientação de FREY (2000) e suas discussões conceituais, em inglês o termo “*polity*” determina as instituições políticas – a ordem do sistema e a estrutura institucional do sistema político administrativo. Enquanto “*politics*” determina os processos políticos frequentemente de caráter conflituoso e diz

⁸ Professor do Mestrado em Administração da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Konstanz, Alemanha – Em Políticas Públicas: um Debate Conceitual e Reflexões referentes à Práticas da Análise de Políticas Públicas no Brasil, junho/2000.

respeito a imposições de objetivos e conteúdos e as decisões de distribuição. E “*policy*” se refere aos conteúdos das políticas – ou seja, a configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. A pergunta que se faz neste estudo é compreendida pela proposta de FREY:

A pergunta pelo grau de influência das estruturas políticas (*polity*) e dos processos de negociação política (*politic*) sobre o resultado material concreto (*policy*), uma orientação característica da “*policy analysis*” – parte no meu entender, do pressuposto de concatenações de efeitos lineares. Tal conjectura contradiz a experiência empírica da existência de inter-relações entre as três dimensões da política, especialmente entre a *policy* e *politics*. (2000, p. 219)

Nesse sentido que, a discussão sobre um campo aberto entre Planejamento e Política Pública no Turismo. Disso decorrem outros ensinamentos e observações através de pesquisa e estudos de caso, que possam demonstrar outras formas de análises políticas, nas três dimensões, como em parte é verificado neste estudo quando trata das estruturas dos órgãos oficiais de turismo e o tempo de gestão. Neste mesmo estudo as chamadas representações de apoio passam a figurar com a chamada *policy network*. Reforçado nesta revisão teórica, que segundo HECLO (p. 221, *apud* FREY): “são as interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo, como da sociedade na gênese e na implementação de determinada política”. Amplia essa versão MILLER:

(...) como rede de relações sociais que se repetem periodicamente, mas que se mostram menos formais e delineadas do que relações sociais institucionalizadas, nas quais é prevista uma distribuição concreta de papéis organizacionais. (*apud* FREY, 2000, p. 221)

O turismo se caracteriza como *issue network*, ou seja, redes que não se constituem como um todo, mas somente para ações específicas, para questões estreitamente delimitadas, um projeto de capacitação e qualificação, implementação de um programa e logo em seguida se desfazem. Assim como no exemplo oferecido pelo autor supracitado, com referência na luta pelos escassos recursos financeiros surgem relações de cumplicidade setorial, tendo como objetivo comum a obtenção de um montante – o maior possível de recursos para sua respectiva área política.

Na discussão do turismo ainda é válida a contribuição a respeito de arena política, que de acordo com a bibliografia citada, foi originalmente apresentada de

LOWI (1972). A estudiosa parte do princípio das reações e expectativa daqueles que são afetados (custos e ganhos) por medidas políticas faz reagir de forma antecipada para o processo político de decisão e de implementação. Esclarece a autora: “o modelo da *policy arena* refere-se portanto aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo.” (apud FREY, 2000, p. 223)

De acordo com os dados obtidos de fonte secundária, pouco ou nada fica esclarecido no contexto das arenas políticas. Entretanto chama atenção sobre o caráter que assumem. Em análise ainda preliminar pode se afirmar que são de caráter regulatório e, em parte constitutivas. Relembrando que se referem respectivamente a de caráter regulatório se dá através de ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos aos custos e benefícios não são determinados com antecedência e dependem da configuração concreta das políticas. Apresenta como aspecto vulnerável o fato de que ao mesmo passo que propõe custos e benefícios de forma equilibrada, também podem atender a interesses particulares e restritos.

Um esforço nessa direção pode ser dado em observação ao conjunto de leis no período de organização do turismo em Foz do Iguaçu e na região, que atendia especificamente ao segmento do receptivo, meios de hospedagem e guias de turismo. Os processos de conflito, raramente de consenso e ou de coalizão, também se verificam adaptados conforme o contexto político. As arenas políticas de caráter constitutivo, diga-se em parte no processo de desenvolvimento turismo verificado, perde em sua filosofia enquanto estruturadora. Isso se deve a avaliação ainda que preliminar das ações o que se compreende como a determinação das regras do jogo de um lado e do outro, sem vinculação direta a estrutura dos processos políticos e conflitos. Lembrando que, segundo BECK, 1993 (apud FREY, 2000, p. 223) diz respeito a própria esfera da política e suas instituições condicionantes. Ou seja, diz respeito “a criação e modelação de novas instituições, a modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, a determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos”.

Pela amplitude dada neste capítulo de revisão bibliográfica, encerra-se o debate conceitual e reflexões teóricas com a abordagem do *policy cycle*. Entretanto

devem ser dados novos estímulos de aprofundamento, a realização de pesquisas voltadas especificamente à análise de políticas públicas no turismo, com uma abordagem orientada a estudos de caso. Especificamente aos *policy cycle* o que mais se ofertou nos documentos das fontes secundárias citadas são as modificações no decorrer dos processos de elaboração e implementação das políticas, o que se nota nos documentos do Plano Diretor e dos planejamentos setorializados. A sugestão do estudioso que colaborou efetivamente com seus ensinamentos, FREY (2000) aponta que a fundamental importância neste elemento de análise política está no aspecto de que,

ao subdividir o agir político em fases parciais do processo político-administrativo de resoluções de problemas, o *policy cycle* acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para análise da vida de uma política pública” (p. 225).

O que mais atrai no modelo proposto por FREY (2000) está no entendimento de que as várias fases correspondem a uma seqüência de elementos do processo político-administrativo e “podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase” (p. 225). Torna ainda mais importante a contribuição de FREY (2000), na medida em que propõem ampliar o modelo tradicional comum as propostas que são as fases de as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas, para um ponto de vista analítico com a distinção das fases em: percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.

Nesse último aspecto de abordagem da pertinência de um ponto aberto entre planejamento e política pública no turismo está a tendência, segundo THOMAZI (2005) de compreender os processos atuais de planejamento voltados a composição de uma agenda, anterior ao estabelecimento de processos rotineiros de planejamento. Afirma ainda a autora em seus estudos no campo do turismo que a análise de efeitos deve ser apreendida como o estado de percepção e a definição dos problemas com a compreensão das causas, com isso encerrando o modelo da árvore de problemas e de objetivos na composição de políticas públicas.

3. METODOLOGIA

Para a obtenção dos resultados indicados como objetivo geral e objetivos específicos, a metodologia foi dividida em material e métodos.

3.1 MATERIAL

A metodologia adotada com relação ao material foi à consulta de informações a partir de documentos oficiais no setor de turismo a citar os Inventários da Oferta Turística no período de 1989 a 2006 para análise das informações institucionais e de que linha estratégica foi adotada na forma de obtenção e tratamento dos dados. Os Planos Diretores de 1968 a 2006 a fim de representar o planejamento no longo prazo e as ações que foram orientadas ao turismo, buscando identificar traços de desenvolvimento regional. Os Planos Setoriais de Turismo de 1987 a 2007 tiveram neste estudo a função de comparar entre o que foi planejado no processo formal com o que foi sendo proposto pelo setor e se houve integração dessas ações e, se apresentaram o caráter regional. A consulta aos apêndices indicados pelos referidos documentos, a exemplo dos documentos legais LOM – Lei Orgânica do Município de Foz do Iguaçu teve a finalidade a metodologia material considerou o caráter legal bem como o capítulo específico a Política Municipal de Turismo. O PPA – Plano Plurianual de 1998 a 2009, também como fonte material veio demonstrar que no desdobramento para cada triênio o que se programou em caráter regional e se confirmava com o Plano Diretor e Planos Setoriais.

O mesmo procedimento material foi aplicado para a LOA – Lei do Orçamento Anual de 1999 a 2007. O tratamento dado aos referidos documentos foi através contextualização respeitando as épocas de concepção e o cruzamento com dados relativos a estatísticas e indicadores do setor de turismo disponíveis.

3.2 MÉTODO

Quanto ao método adotado de acordo com a apropriação direta dos dados foi a análise descritiva direta, qualitativa e quantitativa, interpretada a partir de dados, tabelas e gráficos que servem de apoio na organização do próximo capítulo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O desenvolvimento do Turismo sobre a Região de Foz do Iguaçu, observado a partir da metodologia adotada, traz resultados e discussões através das chamadas “informações institucionais”.

As considerações obtidas a partir desses dados permitem apresentar uma seqüência de ações que, mesmo isoladamente e em tempos distintos, demonstram de que maneira o desenvolvimento do turismo na Região de Foz do Iguaçu ocorreu, se convertendo num objeto de estudo particular tendo o turismo como elemento central.

A primeira ação considerada é através do **Inventário da Oferta Turística** que ao longo dos anos cumpre uma função interna (banco de dados) e outra externa (divulgação) a partir de dados sobre a oferta e demanda turística existente. A segunda ação que auxilia nesta interpretação são as **Estruturas Governamentais**, constituídas anterior ao inventário e até o momento de elaboração deste estudo, que apontam o desenho institucional como outro ponto de discussão sobre o nível de desenvolvimento do turismo a partir do estado de **Governança** e suas implicações nesse contexto. O terceiro momento deste capítulo traz os documentos formais do **processo de planejamento municipal** (Plano Diretor, PPA, Planos Setoriais e LOA) que ao lado dos anteriores apresentam as ações que foram sendo adotadas pelo Estado e o tratamento do tema desenvolvimento do turismo e suas orientações.

4.1 ABORDAGEM MUNICIPAL E REGIONAL DO TURISMO: EXPERIÊNCIAS REUNIDAS

As informações institucionais disponibilizadas aos estudiosos da área e público em geral sobre Foz do Iguaçu e o desenvolvimento do Turismo é apresentada em documentos formais intitulados “Inventário da Oferta Turística”, reeditados desde a década de 1990. O primeiro documento em referência foi publicado em 1989 e demonstra uma clara preocupação com a identificação

quantitativa da oferta turística de atrativos e oferta técnica com os serviços especializados de atendimento ao visitante, mas oferece informações valiosas sobre a arena política que se constituía na época já demonstrando sinais claros do desenvolvimento orientado a partir do conceito de Região.

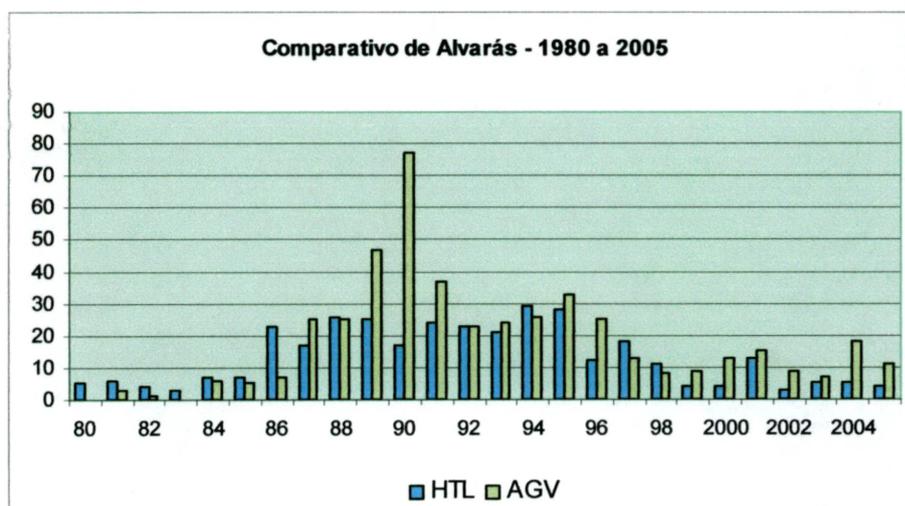
Uma mudança de conteúdo é observada somente em 1994 e revela outras questões de importância técnica a exemplo de capítulos específicos como a legislação da época; projetos em andamento; orçamento do turismo e recebe nessa edição o nome de “Diagnóstico da Oferta Turística e Técnica de Foz do Iguaçu”. Todas as referências que formam esses documentos representam em particular as ações que direta e/ou indiretamente estiveram presentes no processo de desenvolvimento do turismo na região. Primeiro quando essas informações institucionais são utilizadas para divulgação dos produtos quando a oferta de atrativos e apresenta dados sobre a tríplice fronteira, utilizada para argumentar o aumento da média de permanência, gasto e fluxo de visitantes. Ao mesmo tempo, traz informações sobre um processo de regulamentação do setor que revela a nítida intenção em restringir as operações de mercado⁹ nessa mesma região, estabelecendo limites de exploração de atividades.

Por outro lado, é possível verificar no conteúdo desses documentos que se mantém uma linha de apresentação elementar com itens que a exemplo de: o histórico de formação do Município, datas comemorativas, hino, partitura, brasão, datas oficiais, dados sócio-econômicos, feriados, entre outros de ordem Paralelamente a uma linha específica ao setor de turismo com a descrição dos atrativos turísticos com localização e preços, empresas do setor com endereço e meios de contato, instituições que integram o *trade* turístico. Outros aspectos da composição das informações institucionais são a apresentação dos bens, serviços e produtos existentes, ao lado de uma relação em formato de mala direta com endereços e telefones de contato. Ao passo que, deixa de apresentar tanto uma avaliação singular sobre a evolução do turismo quanto sua importância no desenvolvimento regional e os processos de composição das políticas públicas.

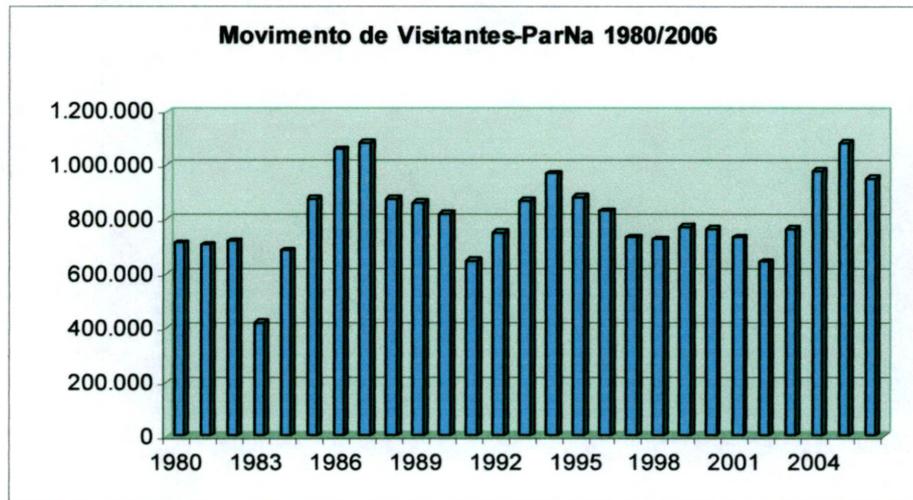
⁹ Operações específicas sobre o funcionamento do receptivo local através da aprovação de leis que garantiam a exploração de atividades de Agências de Viagens, Transporte Turístico de Superfície e Guias de Turismo.

Nesse aspecto – forma de interpretação da realidade turística sem a integração de dados, expressa uma “indiferença” na análise desse contexto e também representa essa indiferença na falta apropriação desses dados como subsídios aos problemas conjunturais que já ofereciam sinais relevantes sobre os resultados que permanecem até o período de realização deste estudo – as chamadas crises vivenciadas pelo setor. Tais documentos, com aproximadamente dez edições oferecem os primeiros resultados e discussões ao considerar o quantitativo sobre a oferta de meios de hospedagens, agências de viagens, movimento de visitantes no Parque Nacional do Iguaçu e na Itaipu Binacional. Sequer fazem qualquer menção à preocupação do planejamento e/ou do nível em que se encontra o processo de desenvolvimento do turismo propriamente dito – de forma integrada ou regional.

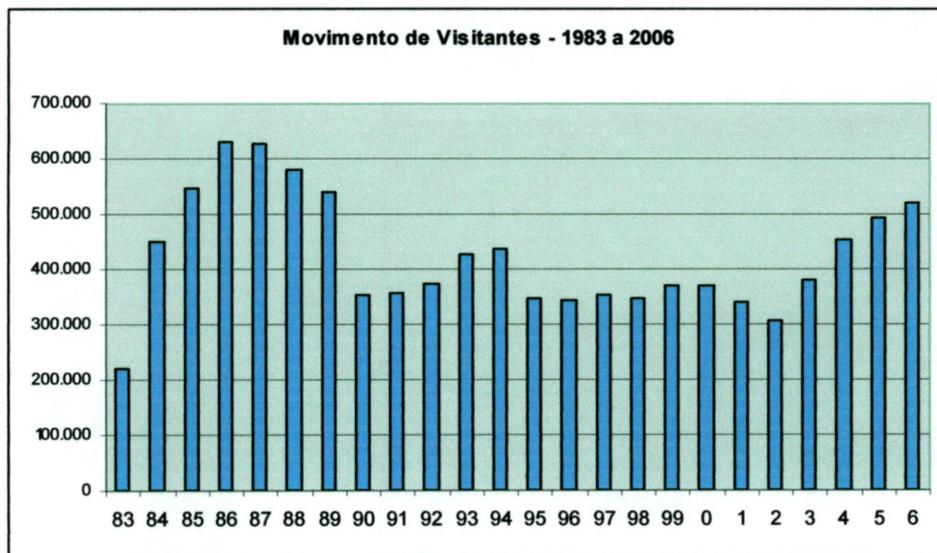
Gráfico 1 - Comparativo de Emissão de Alvarás – 1980 a 2005



Fonte: SMTU – Secretaria Municipal de Turismo de Foz do Iguaçu/PR, 2007.

Gráfico 2 - Movimento de Visitantes ParNa-Iguaçu 1980 a 2006

Fonte: SMTU – Secretaria Municipal de Turismo de Foz do Iguaçu/PR. 2007

Gráfico 3 - Movimento de Visitantes da Itaipu Binacional - 1983 a 2006

Fonte: SMTU – Secretaria Municipal de Turismo de Foz do Iguaçu/PR, 2007

O que se pode analisar a partir dos gráficos 1,2 e 3 é que o movimento de visitantes não corresponde a mesma linha de expressão no número de abertura de empresas do setor no Município de Foz do Iguaçu; Isso pode reforçar uma mudança tanto no perfil da demanda, quanto no requerimento desses serviços no contexto da fronteira, o que não é encontrada resposta no documento responsável pela composição das informações institucionais, que deixa de fornecer dados com as mesmas variáveis de avaliação. É possível admitir que o Município de Foz do Iguaçu pode estar servindo de centro turístico de distribuição¹⁰ de fluxo turístico à região. Mas essa afirmativa aqui é somente de caráter especulativo, mas mereceria melhor tratamento.

Paralelamente, o que se pode notar é que mesmo diante da inegável “geografia turística” retratada nos documentos, o que se observa é que se mantém uma orientação voltada à valorização dos aspectos potenciais de oferta turística e técnica ampliada na soma das capacidades de âmbito regional. A postura de valorização da região somente ganha importância quando se admite que o visitante ou turista desloca-se na fronteira trinacional. Observa-se que essa valorização regional se dá quando há necessidade de divulgação da capacidade instalada na região a exemplo da força da logística com o anúncio de três aeroportos, número de vôos regulares, conexões e o aumento da média de permanência.

Ao mesmo tempo fica evidente que os documentos do Inventário da Oferta Turística, cumpriram a função de base de dados para abastecer o acervo dos Postos de Informações Turísticas¹¹, como também para facilitação do conjunto de informações. Essa tradição de abordagem da informação turística e tratamento de dados deixa claro uma fronteira que se estabeleceu diante dos interesses e/ou intenções, sem a composição de indicadores sobre o comportamento do mercado ao longo dos anos e sua implicação tanto em âmbito municipal quanto em âmbito regional.

¹⁰ Classificação elaborada por Roberto Boullón em sua obra *Municípios Turísticos*. O autor apresenta a classificação dos Municípios turísticos a partir de sua função e da oferta turística e técnica existente. Dessa forma um local pode cumprir a função de Centro turístico de Excursão, Estadia, Distribuição, Escala e de Entretenimento.

¹¹ Sistema de Informações Turísticas formado pelos PIT's – Postos de Informações Turísticas e pelo atendimento do TELETUR.

Em que pese todo o esforço de obtenção de dados, o que desperta atenção no compêndio desses documentos é o caráter essencial de guarda e de divulgação institucional sem uma linha estratégica de evolução dos dados, que oferecesse aportes do contexto regional em que se encontra o Município onde o turismo é o elemento central desse processo. Um exemplo a respeito dessa afirmativa está na consideração, além dos aspectos positivos de caráter qualitativo e quantitativo, seriam os efeitos negativos regionais, com interferência direta no turismo. Para ilustrar o movimento de compras no Paraguai, com efeitos negativos extensivos à imagem do destino, nada é citado em destaques ou nota de rodapé que possa esclarecer aos pesquisadores e interessados sobre as ocorrências relevantes¹² no momento do estudo.

As diferentes formas de apresentação das informações institucionais são motivadas paralelamente pela estrutura de turismo (órgãos oficiais de turismo) e o entendimento sobre o processo de planejamento verificado neste estudo. Paralelamente ao ambiente externo que se organizava, esse processo de planejamento formal do turismo é marcado fundamentalmente por mudanças no desenho institucional da estrutura de gestão¹³, o que serve de outro ponto aberto de resultado e discussão.

É importante considerar que o “inventário” é sem sombra de dúvidas um ponto de partida que mostra as diferentes formas com que um conjunto de informações sobre o destino e a Região é representado mesmo que indiferente aos processos formais. Entretanto, esse conjunto de dados deixa de ser utilizado na avaliação da capacidade de desenvolvimento do turismo. Até o período de elaboração deste estudo as informações institucionais são utilizadas exclusivamente no “formato de cadastro” sem que seja realizada uma análise do sistema político; poder político e políticas públicas de turismo; que permitisse a identificação das condicionantes, deficiências e potencialidades do ambiente, considerando o turismo como setor econômico que conforma uma abordagem particular de organização regional.

¹² Ocorrências relevantes tais como, fechamento da Ponte da Amizade, manifestações, fiscalização, reforma da Aduana Brasileira, apreensões de mercadorias, entre outros de ordem cotidiana.

¹³ Isso pode ser verificado no Quadro 1: *Comparativo das Estruturas de Turismo versus Tempo de Gestão*.

4.1.1. Governança do Setor de Turismo: uma abordagem no tempo e no espaço

A primeira representação que se classifique como um processo voltado ao desenvolvimento do turismo, segundo levantamento da fonte indicada¹⁴ pode ser compreendida pela observação da estrutura organizacional diretamente responsável pela Gestão do Turismo, assim como pelas representações de apoio que são partes determinantes na condução do processo de desenvolvimento. A soma de tais aspectos pode ser compreendida como ambiente de “Governança”, admitida à época e a atual explicação encontrada sobre o termo.

Como defendido neste estudo, a análise deve ser mais ampla, entendendo que esse interesse não se restringe meramente em aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos, implementados ou não pelas políticas setoriais, tampouco servem a função de explicar sobre as leis e princípios das políticas específicas.

Mas, todo esse conteúdo tem sua utilidade ao analisar as inter-relações entre as instituições políticas, o processo político e as práticas. Certos desse posicionamento, a metodologia aqui adotada (material e método) se volta em busca das inter-relações entre as políticas e o processo e os conteúdos de políticas.

O que foi possível é obter foi uma “análise estimada” a respeito do ocorrido, considerando que o Município de Foz do Iguaçu passou por cinco momentos na organização da sua *polity*- estrutura do seu Órgão Oficial de Turismo, responsável pelo planejamento e desenvolvimento do setor no âmbito local e com as interferências de ação de âmbito regional.

O início de um entendimento a respeito de uma estrutura específica na orientação do turismo na área pública, mesmo sem aproximar de uma “filosofia” de política de turismo, ocorreu no final da década de 70, mais precisamente em 1979 na qualidade institucional de um Departamento de Turismo na então Secretaria de Educação da época.

¹⁴ Legislação de criação e alterações.

Quadro 1 - Evolução das Estruturas de Turismo *versus* Tempo de Gestão

OOT'S	TEMPO DE ATIVIDADE/GESTÃO									
	1979	1980	1981	1986	1987	1991	1998	1999	2001	2007
SMET*										
SMTE										
SMTU										
FOZTUR										
SMTD										
SMTU										

Fonte: Unioeste/Curso de Turismo - ESTUR 2007, de Campos e Schosler¹⁵

Observando o quadro 1, verifica-se que ocorre no período de três décadas de 1979 a 2007, com seis diferentes estruturas operacionais. Esse aspecto de alteração das estruturas de turismo seguramente refletiu no estágio de desenvolvimento do setor, como também na continuidade e descontinuidade de ações. No entanto, tais documentos não oferecem informação para desde o início uma análise a respeito da *politics* e da *policy* pela ausência de referências técnicas a respeito. Uma análise pertinente seria a observação dos “objetivos” que justificam a criação e/ou os motivos da extinção de cada estrutura de turismo. No entanto, na ausência de dados de todas as estruturas desde 1970 até 2002, comprometeu a elaboração desse ponto de análise, restringindo-se somente a verificação do nome que sugere a mudança do desenho institucional e do período de gestão.

Numa análise sobre a *polity*, se observado, a partir da constituição das representações de turismo, a década de 90 é a que trouxe maior alteração no quadro estrutural, o que pode também indicar as dificuldades enfrentadas. Nesse contexto, somente foi obtido informação em nível institucional sem a possibilidade de cruzar os dados a respeito do orçamento previsto e do realizado, o que permitiria

¹⁵ Camila Silva Campos e Sérgio Henrique Schosler – graduandos do Curso de Turismo de 2007 que desenvolveram o ESTUR – Estágio Supervisionado em Turismo sob o tema “Valorização da Cultura como forma de sustentabilidade à Comunidade Local”.

uma completa avaliação a respeito, que este estudo sugere seja realizado numa pesquisa futura e/ou desperte seu interesse.

Como pode ser observado ainda no quadro 1, fica nítido as diversas tentativas de “organização” de um Órgão Oficial de Turismo que, então responsável pelo planejamento e desenvolvimento do setor, pudesse colocar em prática o processo de desenvolvimento do turismo. Reafirmando que o início da representação do *trade* turístico institucional¹⁶, é considerado a partir do final da década de 70, e segue com alterações por aproximadamente três décadas¹⁷ com seis diferentes estruturas operacionais¹⁸, que se sobrepõem entre início e fim de atividade o que, ratifica a afirmação de ser esta uma das explicações pelo reflexo e estágio atual de desenvolvimento do Turismo.

Uma questão que permanece ao longo de todo o processo, que pode ser inferida sobre as *politics* é o que representou em volume de custos e/ou benefícios, as perdas e ganhos considerando o “monte e desmonte” das estruturas administrativas.

Outro aspecto é compreender o que influenciou no nível de mudanças ocorridas com relação à importância do turismo que “forçaram” a alteração tanto de nome, quanto de estrutura organizacional. Tal fator, entre outros, pode não somente ter influenciado em início e descontinuidade dos programas, projetos e atividades, mas também no conceito de Região. Isso amplia a interpretação ao considerar as variações no contexto de geografia local.

Esta afirmativa sobre a importância do turismo, seus efeitos e amadurecimento sobre o tema podem ser confirmado pelo fato de uma política de turismo haver sido proposta na Lei Orgânica somente no ano de 2003, um capítulo especial para Política Municipal de Turismo.

Conjugado as sucessivas alterações da estrutura organizacional do Órgão Oficial de Turismo pode ser considerado um marco para inferências o período

¹⁶ Legislação Municipal - leis de criação de cada administração direta/indireta. Consulta na Secretaria Municipal de Administração no ano de desenvolvimento deste estudo.

¹⁷ Correspondente a 29 (vinte e nove) anos desde a primeira forma de administração, até o período de desenvolvimento deste estudo.

¹⁸ Estruturas Operacionais neste caso denominado para representar as respectivas Estruturas de Turismo, em cada época.

denominado de “turismo profissional¹⁹” com venda de produto em mercado a partir da década de 80. Esse período coincide com a criação da Secretaria Municipal de Turismo, que pode ser atribuído ao reconhecimento do movimento de visitantes²⁰ na Itaipu Binacional e no Parque Nacional do Iguaçu²¹.

A análise do quadro 1 e do gráfico 4, permite abstrair os aspectos de alteração da estrutura de Gestão com maior ou menor amplitude de ação a partir da observação do âmbito - administração direta e/ou indireta. No período de três décadas se verifica que somente durante oito anos a gestão teve autonomia administrativa e financeira através de uma empresa de economia mista – FOZTUR S/A, administração indireta.

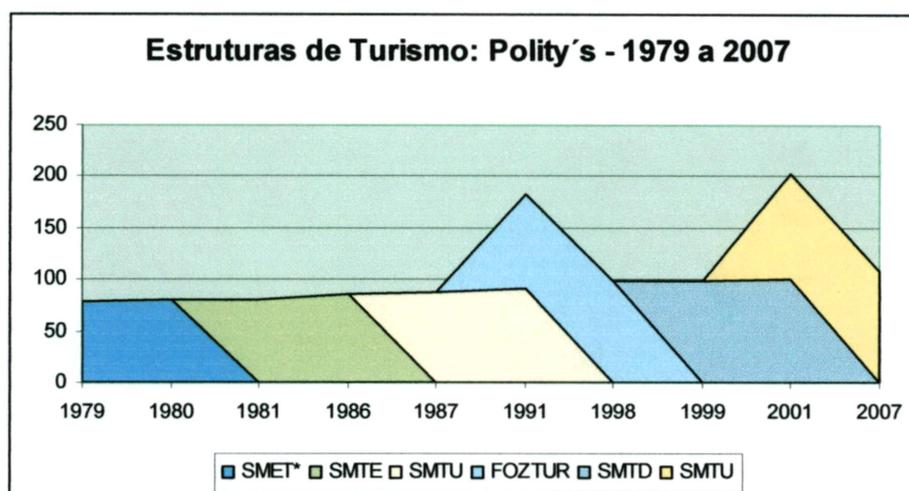
Os restantes são de administração direta o que implicará em total dependência na determinação municipal para repasse de recursos financeiros, pessoal, material e equipamentos. Esse aspecto ao mesmo tempo pode ter sido influenciado pela alternância de Governo, também a ser ponderado numa avaliação e indicativos de causas e efeitos, o que é difícil de ser apontado concretamente. Mas neste momento é válido recordar que todo processo, como bem afirma Hall (2000), e irá sustentar suas referências teóricas, o processo é influenciado por atividades difíceis de serem isoladas no processo que carrega elementos associados a acordos, negociações, compromisso, interesses, coerções, valores, escolhas e políticas.

¹⁹ “turismo profissional” apresentado dessa forma como opção deste estudo para definir um marco onde se organizam através de representações públicas do turismo a responsabilidade e atribuição legal pelo setor. Ao mesmo tempo, faz referência a compreensão de que o mercado se vale de produtos e passa a vender o destino no formato, preço, tempo de permanência e demanda.

²⁰ Ver Gráficos 2 e 3 que apresentam o movimento de visitantes no Parque Nacional do Iguaçu e na Itaipu Binacional.

²¹ Tombado como Patrimônio Natural da Humanidade, pela UNESCO no ano de 1986.

Gráfico 4 – Estruturas de Turismo: Polity's de 1979 a 2007



Fonte: Unioeste/Curso de Turismo – Apostila de Políticas Públicas/2007

Do mesmo ambiente se observa que houve uma evolução das estruturas até o momento de constituição da FOZTUR e, depois uma visível “regressão” a partir de sua extinção no ano de 1998. Em consulta aos documentos publicados verifica-se que o Turismo ficou na representação da Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico a partir do ano de 1999 até 2002. No ano de 2003²² é retornado *status quo* de Secretaria Municipal de Turismo. A partir desse momento se observa uma recuperação dos objetivos com relação ao processo de desenvolvimento do turismo com uma ação voltada a determinação de departamentos e destinação do orçamento com uma visão mais orientada ao âmbito regional.

Como pode ser avaliado no Gráfico 4, a FOZTUR²³ representou 26% do tempo de gestão e as demais estruturas de administração direta representaram 32%. A administração indireta ficou cercada por três gestões anteriores de Secretarias Municipais e duas após, o que ocorre até a presente data, através da administração direta. Esse aspecto revela que toda mudança deixou pra trás uma experiência particular e que influenciou a permanência da estrutura no modelo e desenho institucional dependente diretamente do Executivo Municipal, isso

²² Coincide com esse período o impulso dado pela ação externa do PRODETUR SUL – Programa de Desenvolvimento Integrado do Turismo, com previsão de recursos oriundos do referido programa no orçamento Municipal. No entanto há duas determinações para a região, uma de âmbito municipal e outra de âmbito estadual.

²³ Foztur S/A: Foz do Iguaçu Turismo, empresa de economia mista, da administração indireta.

indiferente à consideração do destino e sua importância no contexto nacional e no estado como portão de entrada para visitantes estrangeiros. Somente este aspecto seria suficiente a organização de uma estrutura funcional e organizacional equivalente.

Na prática o que verifica é que a forma de gestão reduz à administração direta e todas as ações ganham essa mesma particularidade. O que permanece são as intenções de planejamento, inclusive de ações específicas a região, mas que diante da limitação oferecida pela estrutura passaram a constar somente de maneira ilustrativa. Como pode ser observado no quadro 2 e no gráfico 5, esse período de organização das Estruturas de Turismo também é um período de constituição das representações de turismo.

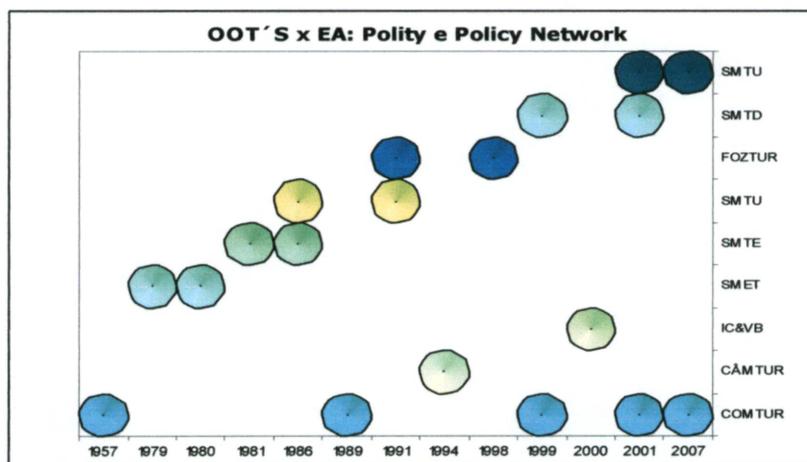
Quadro 2: Estruturas de Turismo e Representações de Apoio

Estruturas de Turismo	57	68	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	
SMDPTU																																
SMTE																																
SMTU																																
FOZTUR																																
SMTD																																
SMTU																																

Representação de Apoio	57	68	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	
COMTUR																																
Câmara de Turismo																																
IC&VB																																

Fonte: Unioeste – Curso de Turismo/Apostila de Políticas Públicas – 2007

Gráfico 5 – Estruturas de Turismo e Representações de Apoio



Fonte: Unioeste/Curso de Turismo – Apostila de Políticas Públicas/2007

Observado a partir do quadro 2 e do gráfico 5, a década de 90 é aquela que traz maior alteração no quadro estrutural e isso pode ter sido influenciado diretamente pela presença das Representações de Apoio, neste caso o COMTUR – Conselho Municipal de Turismo, a Câmara de Turismo e o IC&VB – Iguassu

Convention & Visitors Bureau. Os resultados e discussões sobre esse componente são apresentados na seqüência.

4.1.2 As Representações de Apoio no processo de planejamento: *Policy Networks*

De acordo com as informações consolidadas no Quadro 2 é possível afirmar que o período de maior expressão na representação de apoio em ocorrência junto com as estruturas de turismo concentrou-se entre o ano de 1996 e o ano 2000. A linha de tempo constituída considerou o período de início, manutenção e/ou encerramento das atividades de cada entidade de apoio – COMTUR, Câmara de Turismo e IC&VB. O que pode ser destacado é o COMTUR - Conselho Municipal de Turismo já no final da década de 50 é que este teve como objetivo central a regulamentação e fiscalização da cobrança da taxa de turismo cobrada nos meios de hospedagem.

Deste período até o ano de 1989 não há referências sobre encerramento ou outras ações desenvolvidas pelo COMTUR e/ou quem eram seus representantes, que se poderia compreender como uma das primeiras representações de um *trade turístico*. No entanto, sem registros de iniciativas anteriores em 1989 o COMTUR é criado por força de lei, com estrutura e finalidades que são reforçadas pela aprovação da Lei Orgânica do Município em 1991. A frequência das ações desse Colegiado mostra uma preocupação com regulamentação do setor de turismo, análise do sistema TELETUR²⁴ e definição dos representantes²⁵ que marca o “perfil” do *trade* local. O Colegiado irá sofrer novas alterações em 1999 quando são paralisadas suas atividades por efeito da extinção da FOZTUR.

A atual estrutura permanece até 2002 sem atividades formais, mesmo mantidas pela legislação como vigentes e, mostra que suas obrigações retornam em 2003 e figura dessa forma até o período desenvolvimento deste estudo, com uma mudança no seu poder de atuação. Passa de órgão consultivo para então:

²⁴ TELETUR – Sistema de Informações Turísticas por telefone na época com a discagem do 189 e na atualidade através do 0800.451516, para atendimento a informações, reclamações e sugestões dos turistas. O programa é mantido pelo Órgão Oficial de Turismo do Município de Foz do Iguaçu-PR.

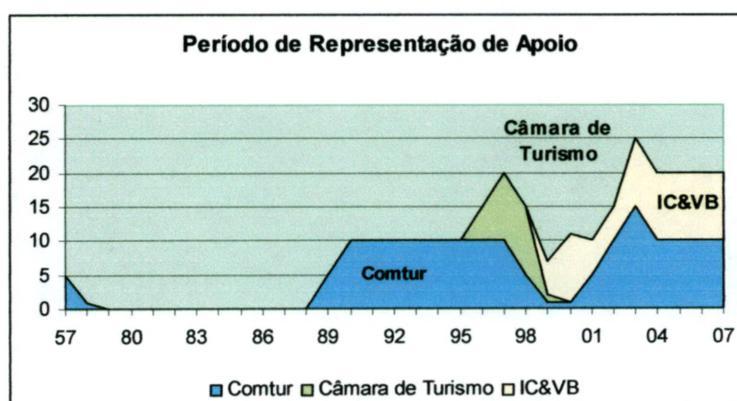
²⁵ Mais informações a respeito das 22 entidades do setor de turismo pode ser obtida através da website www.comturfoz@yahoo.com.br

consultivo, deliberativo e normativo, com amplos poderes. Amplia também a representações das entidades para um total de 28 entidades já com clara ascendência sobre a região a exemplo do Pólo Turístico Internacional do Iguaçu, do PTI – Parque Tecnológico de Itaipu e da Paraná Turismo.

Outra representação de apoio que se verifica entre 1996 a 1999 é a Câmara de Turismo que tem como objetivos a condução ao processo de desenvolvimento do turismo com representação empresarial do turismo em apoio a FOZTUR S/A. Ficou essa entidade marcada positivamente com a coordenação da Oficina de Planejamento Integrado que gerou o documento Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo de Foz do Iguaçu²⁶. Após o encerramento das atividades de Câmara de Turismo o então, PDITFI é assumido FOZTUR S/A.

Outra representação de apoio que é constituída na região é o IC&VB Iguassu Convention & Visitors²⁷ Bureau no ano de 2000, que coincide com a extinção da FOZTUR e a paralisação do COMTUR e já não se apresentava a Câmara de Turismo. Além das funções e atribuições estatutárias, o IC&VB passa a ser o responsável pela cobrança da Taxa de Turismo dos seus mantenedores - meios de hospedagens, então denominada de *room tax*. O Gráfico 6 – Período de Representações de Apoio, ilustra a presença de uma ou mais entidade e o tempo de atuação das mesmas.

Gráfico 6 – Período de Representações de Apoio



Fonte: Unioeste/Curso de Turismo – Apostila de Políticas Públicas/2007

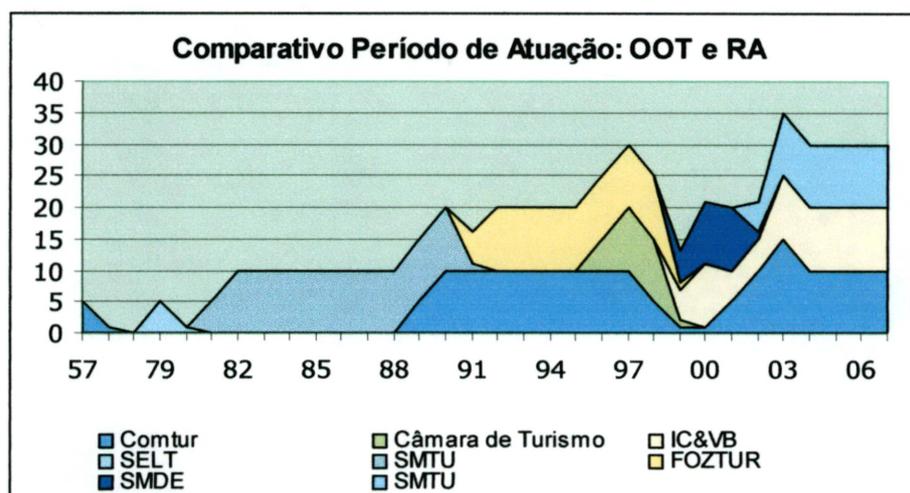
²⁶ através das oficinas com a metodologia ZOOP – Planejamento Orientado por Objetivos e Projetos.

²⁷ O Estatuto e mantenedores do IC&VB pode ser obtido através do website www.iguassuconvention.com.br

Nesse ultimo conceito de representação de apoio no processo de desenvolvimento turístico, ou seja, de reorganização do turismo no âmbito local²⁸. Como entidade de apoio no processo de planejamento e gestão do turismo local, a região terá a representação de organismos oficiais de turismo, no âmbito estadual e nacional, respectivamente Paraná Turismo e Ministério do Esporte e Turismo, com orientações voltadas ao propósito regional. Os órgãos de representação de apoio ofereceram mais elementos para uma análise do processo de desenvolvimento do turismo e como, de acordo com o período em que se mantiveram atuantes, influenciaram - direta e/ou indiretamente.

Nesse âmbito pode ser inferido a partir do Quadro 2 é que três representações de apoio foram constituídas paralelamente ao período que transcorreu a organização formal da Gestão do Turismo, assumindo espaços no processo de planejamento onde o poder público deixava de atuar diretamente, como ação da iniciativa privada frente o papel do Estado e/ou como ferramenta de gestão. Essa justaposição demonstrada no Gráfico 7, de um ou mais atores no processo é verificado pela inserção de ações de âmbito local e regional, sendo interpretadas como de interesse ao desenvolvimento econômico da região e por consequência do Município.

²⁸ Nesse período o Órgão Oficial de Turismo é desmembrado da área de Indústria e Comércio, assumindo a função exclusiva do turismo, na figura de Secretaria Municipal de Turismo.

Gráfico 7 – Comparativo dos OOT e as RA

Fonte: Unioeste/Curso de Turismo – Apostila de Políticas Públicas

A interpretação a partir das informações institucionais, das estruturas de turismo e das representações de apoio, somente reforça o entendimento que o mais significativo é a natureza do turismo em si. Ou seja, para o entendimento da importância do turismo e sua abrangência (municipal e regional). Utilizando a expressão de estudiosos como HALL (p.95), o turismo de difícil definição, disseminado na economia e na sociedade e, normalmente, sem um órgão claro de controle. Isso confirma que não se trata de uma questão privilegiada pela Região de Foz do Iguaçu, mas é uma dificuldade presente em outras realidades.

Nesse aspecto que se compreendem as idas e voltas, ou “toma-deixa” de responsabilidades e ações. Essa percepção aumenta a necessidade de um planejamento – que ainda não ultrapassou a preocupação exclusiva na composição das estruturas operacionais e nos representantes de apoio, ao passo que deveria ter sido colocado em prática pela importância do setor e de suas externalidades indicadas no documento de informações institucionais.

Confirma mais ainda essa análise o conteúdo localizado na avaliação teórica sobre o tema, que a organização do sistema de turismo ao esforço de planejamento, em especial o que conscientemente se põe a identificar e articular diferentes conjuntos de opções de valores apresenta muitas semelhanças com os avanços que ocorreram no planejamento público do turismo.

Outros recursos fundamentais de análise que soma com o exposto até este momento são os documentos formais, os Planos Diretores e seus marcos de decisão que levaram a revisão do processo, bem como, os documentos de planejamento do setor – Planos Setoriais de Turismo. Ambos demonstram outra importante variável a ser avaliada diante do estado de Governança e das Representações de Apoio.

Tais documentos estão expostos no capítulo seguinte e indica o planejamento municipal e traz com uma interpretação das fases e sumário de ações que coincide com o desenvolvimento do turismo com uma abordagem à “Região de Foz do Iguaçu”. Tal avaliação com ênfase aos aspectos qualitativos das propostas revela ainda o turismo como processo de desenvolvimento regional.

4.2 Planejamento Formal do Turismo Municipal: interpretação das fases e sumário de ações

Anterior a apresentação do processo formal é importante que se recorde que houve três distintas concepções de planejamento no setor de turismo. Pode ser considerada como a primeira, a prevista nos Planos Diretores onde o turismo recebe um capítulo em específico para discussão como outras áreas a exemplo do Meio Ambiente, Cultura, Indústria e Comércio. Mesmo com essa orientação, as estruturas de turismo de cada época e as representações de apoio elaboraram um planejamento setorizado (público, privado e, público e privado) que representa o segundo modelo. O que se analisa neste aspecto é que sequer houve uma consulta a partir dos Planos Diretores. Para agravar sequer foram inseridos posteriormente.

O terceiro modelo de planejamento é aquele previsto como obrigação das estruturas formais para o processo de planejamento municipal através da programação orçamentária a partir de cada atividade através do PPA e da LOA. Estes requerem uma legitimidade observando o Plano Diretor, o que deveria ter sido uma linha mestra ou diretriz de ação para o setor, o que até a presente data, se observa sem integração, com e como os demais documentos. Para melhor

observação do que se afirma, é feita uma síntese com a interpretação das fases e sumário de proposições dos Planos Diretores citados.

4.2.1 Planos Diretores: PDDTFI (1967) à PMDFOZ (2006 a 2017)

O primeiro documento que vai oferecer informações sobre um processo formal do turismo é o Plano Diretor de Desenvolvimento e Turismo de Foz do Iguaçu²⁹ que traz uma proposta orientada ao desenvolvimento regional. Essa afirmação é possível ao indicar o próprio documento como alternativa de solução uma proposta de roteiros rodoviários: Foz do Iguaçu/Guairá/Maringá. Para melhor ilustrar a solução apontada PDDTFI - Plano Diretor de Desenvolvimento e Turismo de Foz do Iguaçu apresenta um mapa com a concepção da região no eixo que se conhece na atualidade, que é intitulado de Plano de Emergência Turismo Foz do Iguaçu – 1968; com propostas de navegação fluvial, acesso turístico, camping, esportes aquáticos, pesca e museu. (anexo 1).

Após esse período, e sem mais informações consolidadas em documentos formais a região e/ou estudo de planejamento voltado ao desenvolvimento irá se organizar vinte e três anos que resultou no PDDIFOZ - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 1992 – PDDIFOZ. Tais estudos são denominados de MACROFOZ que tomam como base a publicação realizada em 1987, um plano de governo da então Secretaria Municipal de Turismo, denominado de PDDTFI - Plano Diretor para o Desenvolvimento do Turismo em Foz do Iguaçu.

O PDDIFOZ traz como objetivo principal *“Transformar a atividade Turística em um amplo e eficiente instrumento de desenvolvimento econômico e de promoção social”* (p.73, volume III). Aqui fica evidente a percepção do valor do turismo no processo de desenvolvimento regional e irá considerar o ambiente da região trinacional como o primeiro conceito de Região estabelecido e todas as ações são encaminhados nesse sentido. Quanto ao desenvolvimento regional propriamente dito o documento traz como responsabilidade do Órgão Oficial de Turismo, dez

²⁹ Elaborado no Governo Paulo Pimentel. Esse documento pode ser consultado na íntegra no Departamento de Planejamento Urbano da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano de Foz do Iguaçu.

funções, entre elas: integração de roteiros turísticos com os três países; (...) bem como ao turismo náutico com aproveitamento do potencial fluvial da região.

Deixado de lado, tanto em sua concepção, quanto na execução do proposto o PDDIFOZ – 1992, somente será objeto de revisão no ano de 2001 quando são retomados os estudos do referido documento por força da LOM e do Estatuto das Cidades que roga sua atualização de dez em dez anos. Nessa oportunidade e constituído um capítulo ao Turismo e todo o Plano da época não chega a ser aprovado em tempo e publicado³⁰.

É no ano de 2001 que o conceito de Região extrapola os limites territoriais do Município em direção à montante da Usina Hidrelétrica de Itaipu. Até esse período o conceito de região se dá no contexto entre a jusante do Parque Nacional do Iguaçu e a jusante da Usina Hidrelétrica de Itaipu. No ano de 2001 na oportunidade de revisão do PDDIFOZ o turismo recebe um tratamento com avaliação do turismo nas últimas décadas e com a previsão de ações em seu capítulo 9. Aspectos Turísticos, com a verificação dos problemas da época, mas uma ação específica de Planejamento, Gestão do Turismo e Programas de Desenvolvimento; Definição da Região do Iguassu³¹.

Observa-se uma preocupação evidente com operações do mercado, inclusão da comunidade e conforme grifo, ações de Planejamento, gestão do Turismo e Programas Regionais, além da definição do que passa a ser denominada como Região do Iguassu. Outro aspecto relevante contido nas propostas no capítulo 12, subitem 12.1.1. Incentivar os projetos de roteiros integrados, principalmente voltados ao desenvolvimento de propostas regionais, conforme preconiza o Ministério do Turismo.

Aqui se nota a concepção de processo de desenvolvimento regional de acordo com a diretriz nacional, extrapolando o conceito de região fronteira e também de acordo com a Política Estadual de Turismo do Governo do Paraná³². A

³⁰ O que se atribuiu a alternância de Prefeito no ano de 2005.

³¹ Grifo meu.

³² Em verificação aos documentos do Governo do Paraná foi localizado o estudo desenvolvido pela então ECOPARANÁ com a concepção das macro-regiões do turismo do estado, sendo citadas como cinco; Costa Leste - Litoral, Campos Gerais, Costa Sul - Baixo Iguaçu, Costa Norte e Costa Oeste – este último com uma orientação ao que nos anos seguintes serviu de embasamento ao Projeto Costa Oeste no ano de 1997. Este assunto é mais detalhado no capítulo sobre as Políticas de Turismo do Governo do Estado do Paraná.

partir desse ano, é realizada uma atualização dos documentos anteriores e que serve de base para o atual PDMFOZ – Plano Diretor do Município de Foz do Iguaçu – 2006 a 2017. Nesse documento as ações apontadas seguem sem alterações as propostas de 2001, conforme pode ser verificado no extrato das ações do Quadro 3 – Propostas Específicas para o Apoio ao Turismo – PMDFOZ 2006/2017. O que pode ser inferido a partir desse documento são ações do turismo marcando uma abordagem municipal e regional.

Quadro 3 – Propostas Específicas para o Apoio ao Turismo – PMDFOZ 2006/2017



12.1 Propostas Específicas para o apoio ao turismo

12.1.1 Desenvolver estudo da cadeia produtiva do turismo voltado ao reconhecimento dos elos de produção a fim de orientar setores complementares à atividade turística;

12.1.2 Desenvolver permanentemente ações integradas de promoção, divulgação, comercialização, vendas e captação para o destino Iguassu, fortalecendo a regionalização, roteirização e produtos cooperados;

12.1.3 Ordenar a ocupação linear no Rio Iguaçu e Paraná, a montante e a jusante do Parque Nacional e Itaipu Binacional voltado a expansão de oportunidade de geração de negócios, produtos e serviços no setor de turismo.

Fonte: PMDFOZ – 2006/2017

Paralelamente, indiferente ao processo iniciado, são realizadas oficinas de desenvolvimento regional com participação de Foz do Iguaçu. Permanece nesse contexto a ausência de um Plano de Desenvolvimento Regional propriamente dito. Isso pode ser confirmado através do documento denominado “Oficina de Governança Regional – Municípios Lindeiros³³” e traz a seguinte introdução:

Este relatório reproduz os resultados da oficina, uma iniciativa do SEBRAE, como coordenador do grupo de trabalho, em conjunto com o COMTUR de Foz do Iguaçu, Conselho dos Municípios Lindeiros – GESTUR e Instituto Caminhos, contando com o apoio da SETU, em função do Programa de Regionalização do Turismo –

³³ Realizado em 20/11/06 em Foz do Iguaçu, com apoio da SETU e SEBRAE.

“Roteiros do Brasil” e do Projeto Caminhos do Turismo Integrado ao Lago de Itaipu. A oficina teve o objetivo de dar continuidade ao processo de integração, organização e planejamento da região, a partir da estruturação de uma governança regional. Esta ação está prevista no Diagnóstico Regional, apresentado em outubro/2006, e considerada prioritária por todas as organizações / instituições envolvidas, conforme diversas atas elaboradas em reuniões das mesmas.

4.2.2 Planos Setoriais do Turismo: Região de Foz do Iguaçu

Os Planos Setoriais do Turismo, desenvolvidos sob a coordenação do órgão oficial de turismo de cada época, aponta que o primeiro instrumento foi elaborado em 1987³⁴ o que já traz de forma evidente, além do processo político, os traços de políticas públicas, a partir da verificação de seu conteúdo. Com base nos documentos pesquisados fica reforçada a impressão que os Planos Setoriais de Turismo concebidos e revisados a partir do ano de 1994, tornaram-se uma referência no âmbito de planejamento puro, sem a sua execução e, quando isso ocorreu foi de maneira espontânea, sem o controle e monitoramento das ações como se aguardaria num processo de desenvolvimento.

Com isso, nota-se que sob a coordenação direta do Órgão Oficial de Turismo os dois processos foram de concepção de planejamento integrado, mas sem execução dirigida aos seus fins e resultados pretendidos. Todos os documentos que seguem até a elaboração deste estudo são denominados de Planos de Ação e totalmente voltados às obrigações da estrutura de Turismo, sem que a expressão do desenvolvimento municipal e/ou regional fosse levado a cabo mesmo citados. Para melhor apreciação da informação obtida essa é apresentada a seguir uma síntese por documento elaborado e o tratamento do tema apoiado no desenvolvimento regional sempre inserido no contexto – direta e/ou indiretamente.

1. PDT - Plano de Diretor do Turismo³⁵ (1987): Síntese do Programa - Levantamento dos Clientes e Mercados Potenciais; Valorização da Indústria

³⁴ 1987 foi considerado o Ano Nacional do Turismo, bem como, o ano que o Parque Nacional do Iguaçu recebeu o número recorde de visitantes.

³⁵ Na apresentação do documento está em agradecimento o trabalho realizado pelo Diretor de Marketing do Banco Bamerindus, Sérgio Reis, e ao Professor Bruno Guerreiro e, o Secretário de Turismo da época Névio Rafagnin.

do Turismo; Valorização dos Produtos Atuais e Calendário Promocional Anual.

Este documento faz referências à necessidade de concepção de produtos regionais, bem como de um estudo mais orientado aos mercados e público alvo. Com relação aos produtos oferecidos já faz referência ao potencial desta região e a evidente ação de maneira a contemplar os produtos de forma compartilhada, ora pelas Cataratas (Brasil e Argentina), ora pela Itaipu (Brasil e Paraguai). Outro aspecto destacado como produtos a serem oferecidos são os Rios Iguaçu e Paraná e sua soberania entre países.

Em comparação ao ambiente de turismo da época a oferta de atrativos existentes sequer havia de forma consolidada. Essas ofertas, entre outros aspectos são citadas como bloqueios ao processo de desenvolvimento tais como: a não percepção de oportunidades; a distância; a deficiência da estrutura local de prestadores de serviços; a incompreensão da comunidade com relação a importância do turismo e; por último a reconhecida “problemática política”.

Não se tem notícias dos critérios adotados e tampouco são revelados no documento a não ser o reconhecimento que *“Foz do Iguaçu possui pontos estratégicos de uma importância fundamental e únicos em sua região, não encontrados juntos em qualquer outro lugar”*. Em seu capítulo determinado de Perspectivas Gerais que *“os interesses dos países vizinhos devem ser, na medida do possível, sensibilizados para uma ação conjunta, pois além dos laços geográficos, os de amizade e cooperação sempre nortearam um só objetivo, o bem maior de suas coletividades”*.

- 2. PDIT - Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo (1994):** Cinco Resultados, respectivamente: Comunidade Conscientizada da Importância do Turismo; Atuação Político-Institucional Eficiente; Infra-estrutura de Serviços adequada Turista; Infra-estrutura urbana adequada ao Turismo e; Atrativos da Região Aproveitados. As ações são apresentadas ao Poder Público e a Iniciativa Privada.

Das ações encaminhadas para cada resultado pode se destacar que o Resultado 1 – Comunidade Conscientizada da importância do Pólo Turístico é que carrega a responsabilidade de desenvolvimento de ações integradas voltadas a Região, tais como 1.3. Melhorar o nível de conscientização turística das regiões da fronteira. No entanto, paralelamente o Resultado 2- Atuação Político-Institucional Eficiente, também indica as necessidades de integração política regional e sua implicação a partir das ações

a. Constituir equipe técnica bilateral para gerenciamento

-Manter-se bem informado quanto ao MERCOSUL

-Promover ações conjuntas para o fomento do turismo na região.

O Resultado 5 - Atrativos da Região Aproveitados, é aquele que encerra o que é inseparável no processo geográfico. As ações são:

-Constituir grupo de trabalho bilateral;

-Definir o Pólo Turístico;

-Articular junto as autoridades competentes a definição de área de trânsito livre nos três países, sem a necessidade de vistos.

Tais manifestações das entidades e representantes públicos e privados que participaram desse momento de elaboração do documento revela a interdependência da Região, assim como, o que não se nega como uma proposta de desenvolvimento regional a partir de produtos regionais (Brasil, Argentina e Paraguai).

2.3. Revisão do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo (1997/2000) denominado de I e II Fórum de Planejamento Operacional do TurPlan: permanecem os cinco resultados com o detalhamento de prioridades na escala temporal, dos responsáveis e envolvidos.

2.3.1. III a V Fóruns de Planejamento Operacional do TurPlan – 1997 a 2000: é proposto um Cronograma Geral de Implantação com dez reuniões trimestrais e três fóruns anuais até o final do processo. Nessas ocasiões o documento passaria por um processo de avaliação e

monitoramento do proposto e do realizado com a composição de indicadores e meios de verificação.

Como se trata de um documento com a continuidade do processo iniciado em 1994, o que pode inferir a partir da consulta é que foram priorizadas ações e também foram incluídos novos aportes no processo. Como é um documento operacional são nomeadas um intrincado processo entre os cinco resultados, além da instituição de um sistema de monitoramento e controle das mais de 90 atividades e tarefas, tanto de responsabilidade pública, quanto privada. Todo esse processo é interrompido com a extinta da FOZTUR e os documentos para melhor apreciação dos resultados ficam comprometidos nesta etapa do estudo, sem que seja aplicada uma pesquisa específica com as entidades partícipes. Esse acabou sendo outro limitador do estudo, pois participaram 81 entidades.

3. Planos de Ação – 2002 a 2007

De acordo com o propósito deste estudo o que pode ser afirmado é que todos os documentos em referência neste capítulo possuem uma clara tendência à regionalização do processo de desenvolvimento do turismo, instruído pela ação direta da Secretaria Municipal de Turismo. Outra informação necessária para instruir a avaliação é que o **Plano de Ação** formal é demonstrado a partir de **2005 até 2007**. Anterior a isso não se obteve nenhum documento institucional. A pergunta a ser feita neste momento de estudo e que vale como consideração é que o processo de planejamento que havia sido reconhecido foi interrompido. Nesse intervalo ocorre um processo denominado de **PRODEFOZ – Projeto de Desenvolvimento de Foz do Iguaçu**, que segundo informações em jornais da época (2001 a 2004) cumpre esse papel e integra todas as entidades representativas da região. Segundo consulta ao folheto elaborado na época o projeto a pergunta elaborada é: **O que é o Projeto de Desenvolvimento de Foz do Iguaçu e Região?** *“É um processo que tem como objetivo o desenvolvimento local e regional, organizado e conduzido mediante a participação & integração da população e de especialistas nas mais diversas áreas, numa ação colaborativa, na execução de tarefas, ações e projetos*

com interesse no ganho comum e não individual, que levem ao desenvolvimento pretendido”.

Sem outra informação secundária que possa ser acrescentada neste estudo, além do folheto que convida o público á participação de seminários e, pelo ambiente político verificado na época a ações são parcialmente consideradas dentro da programação orçamentária. A iniciativa tem como referência as ações do COMTUR em junho/2002. Essa proposta será modificada em **2004** com as ações propostas pelo então COMTUR, denominado de propostas de **Desenvolvimento pelo Turismo/2004**.

As ações que confirmam a visão orientada ao desenvolvimento regional e estão apoiadas em seis macro-programas, apresentadas a seguir, com destaque ao que faz referência à região.

- 1- Gestão e Relações Institucionais/Legislação:** Apoiar integração do Turismo Regional; Ter apoio e gestão do Executivo ao PITT - Programa de Integração Turística Trinacional; Apoiar a consolidação no Mercosul do Iguassu Pólo Turístico Internacional; Apoiar e participar nas ações de integração e gestão política; Gestão política junto ao DAC solicitando que haja equiparação das taxas aeroportuárias pelas taxas cobradas pelos países do Mercosul; Gestão do Executivo para melhorar a cota de compras na fronteira; Apoiar o resgate da cultura Guarani e das etnias da região; Articular para determinação da escrita de Iguassu (com dois esses) no nome da cidade e; Articular para criação de visto na tríplice fronteira e região.
- 2- Fomento/Políticas Públicas:** Incentivar a criação de eventos locais e regionais
- 3- Infra-estrutura:** Criar monumentos e museus alusivos à história, cultura da região e; Implantar parque linear do Rio Paraná.
- 4- Estruturação e Diversificação da Oferta Turística:** Apoiar os Roteiros Integrados do Lago de Itaipu; Apoiar a criação de novos roteiros turísticos, ecoturísticos e de aventura.
- 5- Promoção e Apoio a Comercialização:** Elaborar guia institucional completo de todos atrativos, pontos turísticos e mapa a serem distribuídos nas

empresas que recebem turistas (3 idiomas) e; Ter materiais promocionais relativos à Região.

6- Informações Turísticas: Apoiar a construção do SIIG - base de sistema de informações da Região Trinacional.

Esse documento será anexado ao **Plano de Ação de 2005** da Secretaria Municipal de Turismo, que indiferente aos anseios e conteúdo proposto é indicado como ação pontual o processo de verificação da oferta turística na região.

Quadro 4 – Plano de Ação 2005, Departamento de Desenvolvimento do Turismo.

5.1 AÇÕES A SEREM IMPLEMENTADAS EM 2005

5.1,1 NO DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO

- A) Implementação do Código Turístico Municipal para Ordenamento e Desenvolvimento Sustentável do Setor, incluindo ações voltadas à legislação das atividades profissionais e empresariais ligadas ao turismo, o cadastramento e a certificação do setor, programa de desenvolvimento do Turismo.
- B) Na área de Sistemas de Informações e Monitoramento Turístico, estaremos desenvolvendo pesquisas cadastrais nos Estabelecimentos Turísticos, da Tríplex Fronteira (estabelecimentos e atrativos turísticos), nos Atrativos Turísticos, bem como faremos o levantamento da Infra-estrutura adequada para deficientes físicos e empregos no turismo e levantamento de cadastro das principais redes hoteleiras nacionais e internacionais e dos principais investidores em turismo, hotelaria e entretenimento no Brasil e no Mundo, levantamento dos meios de comunicação ligados a nichos potenciais.
- C) A área de Conscientização Turística contempla o Programa de Conscientização Turística Escolar, Programa de Auxílio Segurança, Dia Mundial do Turismo, Ampliação do Sistema de Informação Turística, Campanha de divulgação do Teletur.

Fonte: Plano de Ação/2005 - SMTU

Os documentos formais do processo de planejamento do destino confirmam a difícil tarefa de dissociar do destino as ações regionais. Os Planos de Ação de 2006 e 2007 trazem igual conjunto de ações a serem implementadas. Estão em destaque no contexto aquelas que representam tanto ao Departamento de Marketing e Eventos, quanto do Departamento de Turismo.

Departamento de Marketing e Eventos

- Promoção e divulgação do Destino Iguassu em 20 (vinte) eventos nacionais;
- Desenvolvimento de um projeto regional visando incrementar o turismo rodoviário em cidades que tenham mais de 300 mil habitantes e que estejam num raio de 900 km, através da realização de 24 vinte e quatro Workshops e Seminários de Vendas, sendo 12 Nacionais e 12 internacionais, englobando os países do Mercosul (Argentina, Paraguai, Chile e Uruguai);

Departamento de Desenvolvimento do Turismo

Pesquisa Cadastral Internacional

- Programa de Regionalização do Turismo: O Programa é um modelo de gestão pública descentralizada, coordenada e integrada, do Ministério do Turismo.
- Projetos Caminhos Integrados ao Lago de Itaipu: Firmar o Termo de Pactuação com os demais municípios integrantes do Projeto, com o objetivo de atender às atividades previstas no mesmo.

A observação de dados a partir dos Planos Setoriais somente confirma que as ações propostas desde 1987 a 2007, pelas estruturas de turismo e/ou pelas representações de apoio, todas sem exceção compreendem Foz do Iguaçu como Região e inserem isso como fundamental ao processo de desenvolvimento. O fato da compatibilidade dos mesmos com os Planos Diretores reforça o desconhecimento do aspecto técnico legal, que se acentua com as proposições dos Planos Setoriais e a maneira como forma sendo concebidos e/ou implementados, sempre parcialmente e sem continuidade. Isso é passível de ser afirmado ao avaliar a seqüência de propostas de um período a outro, assim como, as origens das propostas: pública; privada e também mista – pública e privada.

Sem aprofundamento permitido pelo tempo deste estudo, é possível afirmar de maneira preliminar que todos os documentos sempre foram concebidos valendo-se do espaço geográfico da fronteira e as interferências no processo de desenvolvimento do turismo. Essa afirmação é complementada a seguir pela avaliação global da LOA – Lei do Orçamento Anual que acompanha esses

processos e irão representar juntamente com os Planos Diretores e Planos Setoriais de Turismo, as políticas públicas que foram assumidas nesse período.

4.2.3 LOA – Lei do Orçamento Anual: 1999 a 2007

A LOA – Lei do Orçamento Anual, com dados obtidos para o período de 1999 a 2007 demonstra outra particularidade com relação ao turismo na Região de Foz do Iguaçu, a partir da programação das ações pelo orçamento. Ou seja, de tudo que foi concebido com relação ao processo de planejamento, seu desenvolvimento pode ser confirmado pelas execuções a partir do orçamento.

Quadro 5 – LOA - Lei do Orçamento Anual de 1999 a 2007

LOA	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
QDD	3.694.135	5.268.000	0	2.149.284	7.290.000	13.413.800	8.086.000	5.400.000	7.083.000
DDA	1.706.201	1.337.651	0	1.588.719	4.862.749	3.162.200	8.345.500	7.108.429	5.940.636
DDR	1.486.039	964.055	0	1.508.174	3.923.500	2.579.324	6.524.014	5.004.481	1.537.042

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda de Foz do Iguaçu/2007

Como pode ser avaliado a partir da tabela 1, o valor global solicitado pelo QDD – Quadro de Distribuição de Despesas é de R\$ 52.384.219. Em comparação com o DDA – Demonstrativo de Despesas Autorizadas o valor é reduzido a R\$ 35.984.944 e sofrerá mais alterações até o final de cada ano conforme é demonstrado pelo DDR – Demonstrativo de Despesas Realizadas que é finalizado com o valor de R\$ 23.526.629. Essa redução das despesas é explicada por dois motivos. A primeira diz respeito a redução de receitas projetadas e a segunda, a transferência dessas despesas para outras áreas de acordo com o Plano de Governo.

No entanto, isso serve para compreender também que as ações previstas nos Planos Diretores e Planos Setoriais não constam em sua maioria nas ações propostas pelo orçamento. Isso é possível ser afirmado pelo Anexo – 2: Quadro de Ações. Outro aspecto relevante nessa avaliação é o perfil das políticas públicas verificadas. Além do Gabinete e Manutenção dos Departamentos de

Desenvolvimento do Turismo e de Marketing, as “políticas públicas” onde se verifica despesas realizadas estão concentradas em ações de divulgação do destino turístico, fortalecimento institucional e campanhas publicitárias. Para esse conjunto de ações foi destinado no período de 1999 a 2007 um montante de R\$ 14.560.980, sendo que R\$ 8.689.019 foi aplicado em obras.

Reunidas essas informações o que se pode concluir é que as políticas públicas foram sendo encaminhadas de acordo com os Planos de Governo e, corresponderam diretamente as estruturas de turismo, sem interferência direta das representações de apoio. Os aspectos de planejamento de ações para a região, mesmo sendo divulgado em materiais promocionais e/ou nas participações de eventos a Região de Foz do Iguaçu, estes foram deixados num plano secundário.

Outro aspecto que auxiliar na compreensão do Turismo no Desenvolvimento Regional é reforçado através da observação de como esta região se organizou também sob o ponto de vista dos fatos históricos, revisando com o processo de turismo, que segue apresentado a seguir.

4.3 REGIÃO DE FOZ DO IGUAÇU: COMPREENSÃO DO TURISMO A PARTIR DE UMA ABORDAGEM HISTÓRICA

Segundo consulta no Plano Diretor do Município de Foz do Iguaçu do ano de 2000, primeiro estudo a ser feito após a composição desse documento no ano de 1991 e por força legal da aprovação na época do Estatuto das Cidades que condicionava a revisão temporal ao período de dez em dez anos é extraído este recorte histórico de região.

Vários foram os eventos responsáveis pela mudança ocorrida entre as décadas de 1950 a 1970 que trouxeram resultados e transformações físicas, culturais, sociais e econômicas com influências significativas no Turismo até a atualidade, que merecem ser pontuadas. São eventos marcados essencialmente em iniciativas de integração, impulsionando a busca do desenvolvimento regional. (p.95)

É possível apontar o início para 1956, quando foi assinado o primeiro convênio de integração entre os países, Brasil e Paraguai, para construção da Ponte da Amizade, como determinante no surgimento de um comércio exportador em Foz do Iguaçu e de uma demanda de compradores à Puerto Strossner (atual Ciudad del Este). Nesse mesmo período, estava sendo concluída a ligação rodoviária de Assunção com o Brasil. Em 1966 é assinado o documento segundo passo de integração bilateral, Brasil e Paraguai, demonstrando interesse para realização de estudos de aproveitamento energético, e acertando definitivamente a delimitação das terras na fronteira em Guaíra.

Nesta época (década de 60), Foz do Iguaçu dispunha de apenas um hotel de categoria internacional, três de nível médio e treze que poderiam ser classificados entre médio e simples, totalizando 17 hotéis demonstrando sinais de organização e profissionalização do turismo, voltado ao movimento de visitantes no Parque Nacional do Iguaçu e Marco das Três Fronteiras. Os registros que contam a história do turismo local apontam existência de uma lei municipal no final da década de 50 que institui o Conselho Municipal de Turismo e uma Taxa de Turismo a ser cobrada dos hotéis.

A década de 1970 inicia com propostas de integração que definitivamente passa a unir fisicamente os três países. Em 1972, é assinado o Tratado de Intenção para construir a Ponte da Fraternidade, interligando o Brasil à Argentina, intensificando a comunicação e a economia entre os países, com a exportação de produtos e fortalecendo o desenvolvimento do Turismo para a Região. A conclusão e inauguração da BR 277, a integração do município ao Sistema Estadual de Telecomunicações e a construção do Aeroporto Internacional (1973) foram intervenções que, a longo prazo, firmaram os vetores de crescimento e desenvolvimento da região.

A rodovia BR 277, eixo econômico que auxiliou o país fronteiriço, ao mesmo tempo, converteu-se no principal corredor exportador dos Portos de Paranaguá (PR) e Santos (SP). Em 1973, é assinado o Tratado de Itaipu para a construção da Usina Hidrelétrica, com obras iniciadas em 1975. A economia na região vai sendo rapidamente alterada, novos investimentos em infra-estrutura básica, com a circulação no comércio local superando o movimento gerado pelo setor de Turismo.

A década de 1980 torna um marco na organização e profissionalização do Turismo no âmbito municipal. Convergiu-se, então, as iniciativas para criação de um órgão oficial de turismo, aspiração do “I Seminário de Turismo em Foz do Iguaçu”, instituída através da elaboração de um plano e de uma política de turismo. As intenções serão concretizadas em 1987, com a elaboração do Plano Diretor para o Desenvolvimento do Turismo em Foz do Iguaçu e a criação da Secretaria Municipal de Turismo.

Paralelamente, outros eventos vão contribuindo para configuração do que, na atualidade, compreendemos como produto turístico local. O Parque Nacional do Iguaçu é tombado (1986) como Patrimônio Natural da Humanidade, durante a Conferência Geral da UNESCO, o que leva ao fechamento da estrada parque – estrada do Colono.

A construção da Itaipu Binacional, reconhecido como o segundo ciclo econômico, deu novos contornos físico-territorial e econômico para toda região oeste. Esse ciclo exigiu uma adequada infra-estrutura, trouxe um grande contingente de mão-de-obra gerando uma demanda elevada de serviços, sejam de alojamento, alimentação, atendimento médico, escolas, entre outros. Ao final desse período, advento da Itaipu ocorreu um comportamento distinto, a população residente em média há quinze anos no local optou em permanecer, ao contrário do que se projetou anteriormente.

No final da década de noventa, iniciado o processo de revisão da participação do Estado, é proposto a redução do modelo e, através da reforma administrativa da Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, a FOZTUR S/A é substituída pela estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Turismo e Desenvolvimento Econômico. Observa-se nos documentos apresentados que vários foram os conceitos de região, diante de um processo de planejamento do turismo.

Vale recordar que o primeiro conceito vem da própria especificidade da fronteira – Região Trinacional, durante as décadas de 80 e 90 com uma visão orientada a abrangência dos Rios Paraná e Iguaçu no eixo a jusante das Cataratas e a jusante da Usina Hidrelétrica de Itaipu. Amplia o conceito de região a percepção da fronteira quando em 1997 é aprovado nas RET-S – Reuniões Especializadas de Turismo do MERCOSUL o Pólo Turístico Internacional do Iguaçu. Um novo conceito

é traçado a partir da concepção do Estado do Paraná já com vistas a montante da usina Hidrelétrica de Itaipu, sendo até o Guairá. No ano de 2001 é reconhecido o Parque Nacional de Ilha Grande e o conceito de Região é concebido de Parque-Parque, ou seja, de Parque Nacional do Iguaçu a Parque Nacional de Ilha Grande, com uma projeção de montante a montante dos Rios Paraná e Iguaçu.

Paralelamente com iniciativa do Conselho de Desenvolvidos dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu é concebido o conceito de região Caminhos do Lago, com ações limites da montante da Usina Hidrelétrica de Itaipu até o Parque Nacional de Ilha Grande em Guairá-PR.

Outro movimento com expressão na identificação da Região vem com a denominação pelo mercado de Região do Iguassu, compreendendo a venda compartilhada dos produtos da região da tríplice fronteira.

Tabela 2 - Distintos conceitos de Regiões de 1987 a 2007

GEOGRAFIA REGIÕES	ENTIDADE ENVOLVIDA	Período Temporal 1987-2007										
		1987	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Região Trinacional	Secretaria de Turismo	Jusante PNI/UHI										
Pólo Turístico Internacional do Iguaçu ³⁶	Foztur e Instituto Pólo		Jusante PNI/UHI									
Região Costa Oeste	SETU PR		Montante UHI/Guairá									
PRODETUR	Governo do Estado do PR	Jusante PNI/PNIG										
Caminhos Lindeiros	Conselho dos Lindeiros e SEBRAE					Montante UHI/PNIG						
Região do Iguassu	Município e Mercado							Jusante PNI/UHI				
Regionalização do Turismo	SEBRAE e SETU PR									Montante UHI/PNIG		

Fonte: Material de Apoio – disciplina de Planejamento e Organização do Turismo – Prof.^a Silvia Thomazi – Unioeste/Curso de Turismo – 2007.

Em análise ao estudo desenvolvido por Thomazi na tabela 2, verifica-se que há uma clara “disputa” de região, ora a jusante e ora a montante dos atrativos – Parque Nacional do Iguaçu e Parque Nacional de Ilha Grande, sendo que a Usina Hidrelétrica de Itaipu permanece como um ponto de intersecção desse contexto

³⁶ Pólo Turístico Internacional do Iguaçu, aprovado pela resolução nr 047/97 – RET – Reunião especializada em Turismo do MERCOSUL.

geográfico. Outra análise que se obtém diz respeito à superposição de conceitos de região que ocorre no período de 1997 a 2000, com uma evidente falta de integração das propostas, quando se disputa no mesmo período o dois dos quatro conceitos, ou seja, em 50% o conceito permanece a jusante do Parque Nacional do Iguaçu até a Usina Hidrelétrica de Itaipu, sendo que 25% corresponde a montante da Usina Hidrelétrica de Itaipu e 25% “abraçando” de jusante a jusante dos Parques Nacionais do Iguaçu e de Ilha Grande – com o sentido real de integração regional. Os demais conceitos voltam a partilhar o conceito de região acima da Usina Hidrelétrica de Itaipu até o Parque Nacional de Ilha Grande em Guairá –PR.

Acrescenta neste estudo a síntese de outros Programas de Desenvolvimento Regional que alargam o entendimento de integração da Região de Foz do Iguaçu, mas tendo a concepção pelo Governo do Estado do Paraná. Tais Programas são apresentados em síntese no próximo capítulo.

4.4 PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: OUTROS ÂMBITOS DE INTEGRAÇÃO DA REGIÃO DE FOZ DO IGUAÇU

Os Programas de Desenvolvimento Regional que oferecem perspectivas auxiliares sobre o desenvolvimento do turismo e que auxiliam na integração da Região de Foz do Iguaçu e que ocorreram paralelamente ao processo verificado neste estudo são: PRODETUR, Projeto Costa Oeste, Caminhos dos Lindeiros ao Lago e Programa de Regionalização do Turismo.

4.4.1 PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo do Sul

A região oeste do Estado do Paraná, representada por municípios lindeiros ao Lago de Itaipu, foi considerada como área prioritária e amostral para o desenvolvimento dos estudos relativos a implementação do PRODETUR/SUL no Estado, justificando-se nas diretrizes estabelecidas pelo Ministério de Esportes e Turismo, em conjunto com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. O

princípio geral do PRODETUR/SUL surge de um processo abrangente de estudos e discussões voltado a identificar ações dos setores públicas e privado para o incremento das atividades turísticas.

Tais ações deveriam garantir o estabelecimento e a expansão de destinos turísticos, citados na mostra prioritária de 2003. A definição das ações contou com a participação das regiões abrangidas pelo Programa, considerando cenários alternativos e um horizonte de 10 anos, conforme trecho citado no documento oficial e que foi extraído da Carta-Consulta encaminhada a COFIEX – Comissão de Financiamentos Externos, em junho de 2001. No Paraná, foram identificadas: a Região de Foz do Iguaçu e a Área de Curitiba, envolvendo a Capital do Estado e a região de entorno com potencial para o desenvolvimento turístico. Nesse contexto o Lago de Itaipu constitui o elemento comum e de integração de todos os municípios.

No período de desenvolvimento deste estudo as informações sobre o PRODETUR indicam que há um aguardo dos demais estados partícipes para continuidade do processo. Os valores anunciados para o programa prevêem investimentos na ordem de 164 milhões de reais. Como anunciado atualmente oficialmente pelo Governo do Estado do Paraná é um Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo na Região Sul do Brasil e o Estado do Mato Grosso do Sul. Objetiva “incrementar a renda turística regional pelo aumento do fluxo turístico, da taxa de permanência e do gasto de turistas na Região, através da consolidação, ampliação e da melhoria da qualidade dos produtos e serviços ofertados, via priorização de ações que mantenham e expandam sua crescente indústria turística, contribuindo assim para o desenvolvimento seu sócio-econômico”.

A apresentação institucional do PRODETUR SUL anuncia que seu objetivo é dinamizar a economia da região, pela diversificação das atividades econômicas mediante o incentivo às atividades turísticas que promovam sete resultados respectivamente: a recuperação dos destinos consolidados, em estágio ou risco de degradação; valorização e estruturação de novos destinos e segmentos turísticos; a permanência da população em sua região de origem; a diversificação dos mercados turísticos internacionais e nacionais; a diversificação econômica regional pela demanda de insumos de distintas atividades; a valorização da privilegiada localização geográfica em relação aos países do MERCOSUL; e o crescimento da

entrada de divisas no país resultante da melhoria da qualidade da oferta turística na região.

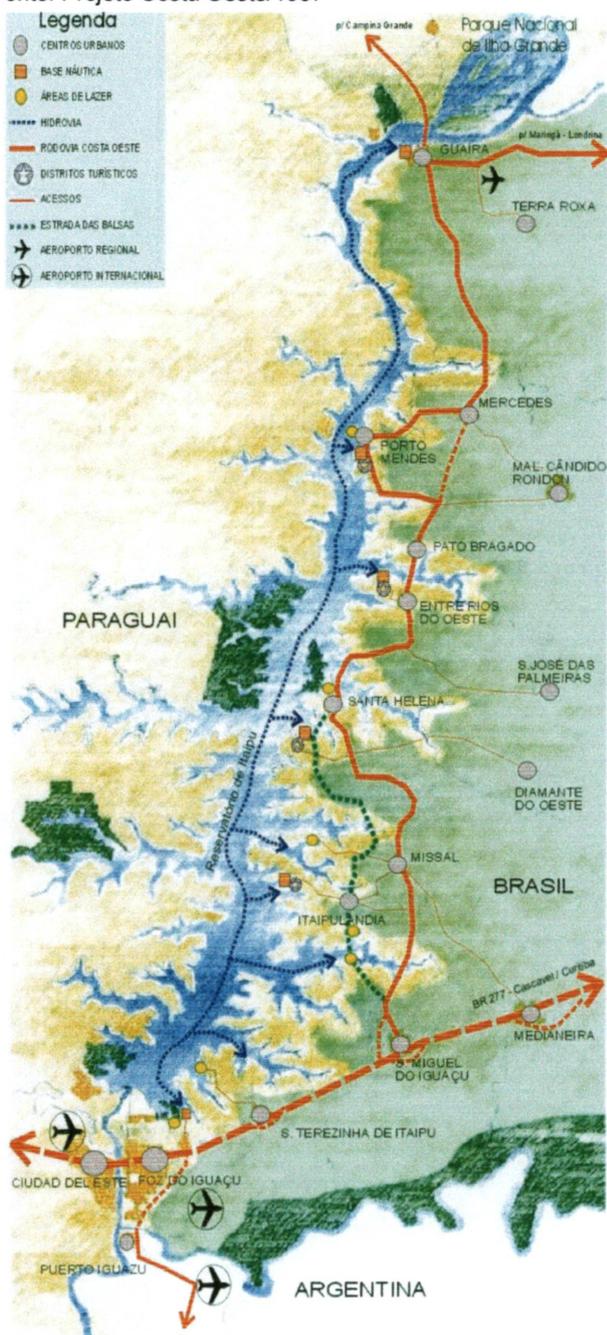
4.4.2 Projeto Costa Oeste

O Projeto Costa Oeste, concebido no ano de 1997³⁷, como um pólo turístico para exploração das potencialidades do Lago de Itaipu. É compreendido como um programa de desenvolvimento para o entorno do reservatório de Itaipu quem, tendo o turismo como âncora, visa o desenvolvimento da região de forma integrada e como um todo, enfocando aspectos econômicos, sociais e ambientais. Costa oeste é o nome dado à região lindeira ao Lago de Itaipu composta por 15 municípios e na concepção geral aborda questões ligadas à agricultura, agroindústria, ao meio ambiente, ao fortalecimento das áreas urbanas. Com relação ao turismo o principal objetivo das propostas desenvolvidas é viabilizar a ocupação do entorno do reservatório com a implantação de núcleos e equipamentos turísticos que, pela sua atratividade, resultem na ampliação dos dias de permanência do turista na região.

Para tanto são definidos os Distritos Turísticos, a Rodovia Costa Oeste com uma sinalização turística e são implantadas no período as bases Náuticas. Na atualidade o programa está sendo gerenciado pelos Municípios com as obras que foram realizadas e sua concepção original já não aparece representada. O Projeto Costa Oeste pode ser verificado na figura 1 – Mapa do Projeto Costa Oeste

³⁷ Período em que o Governo do Estado do Paraná é marcado pela gestão do Governador Jaime Lerner.

Figura 1 – Mapa do Projeto Costa Oeste
 Fonte: Projeto Costa Oeste/1997



4.4.3. Caminhos dos Lindeiros

O projeto “Caminhos dos Lindeiros ao Lago de Itaipu” é resultante do processo iniciado com o Projeto Costa Oeste e foi integralmente assumido a partir da Constituição do Conselho dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu. Projeto assumido com apoio do SEBRAE consistiu na organização de um Inventário de todos os Municípios, através do levantamento de dados em campo pelas Instituições de Ensino Superior da Região. Todos os dados foram consolidados a partir das potencialidades existentes e um amplo programa de investimento em turismo a partir da segmentação de produtos foi realizado. O programa também se estendeu na realização de oficinas à população dos municípios para sensibilização sobre a importância do turismo

Figura 2 - Mapa do “Caminhos dos Lindeiros”



Fonte: Projeto Caminhos dos Lindeiros

O Programa recebeu a chancela oficial do Governo do Estado do Paraná e foi elaborado o material de divulgação com um Guia sobre os Produtos e Prestadores de Serviços. A concepção do projeto Caminhos dos Lindeiros pode ser verificada na figura 2.

4.4.4 Regionalização do Turismo no Estado do Paraná

Em continuidade ao que se concebeu desde o Projeto Costa Oeste, depois seguido da gestão com o Caminho dos Lindeiros, o programa atual encaminhado na Região e que tem integração com a Região de Foz do Iguaçu para o processo de desenvolvimento regional é denominado de Regionalização do Turismo no Estado do Paraná. O Programa prevê o desenvolvimento regional do turismo no estado a partir de seis regiões, como pode ser observado na Figura 3 – Mapa de Regionalização do Turismo no Estado do Paraná.

Figura 3 – Mapa de Regionalização do Turismo no Estado do Paraná



Fonte: Secretaria de Estado do Turismo do Paraná/2007

O processo de Regionalização está sendo coordenado pelo SEBRAE, integrado com o Projeto Roteiros do Brasil com apoio da SETU. A última informação que se reuniu à respeito consta da realização da Oficina de Governança Regional – Municípios Lindeiros³⁸, realizada, com objetivo de dar continuidade ao processo de integração, organização e planejamento da região. O papel da SETU nessa ocasião foi de Desenvolver o Programa de Regionalização do Turismo; Sensibilizar e mobilizar para o processo regional; Fortalecer as regiões turísticas; Apoiar a formatação e a comercialização de produtos regionais e; Apoiar as Governanças Regionais. Fica bem evidente no relatório consultado que o programa está estruturado em módulo operacionais com nove etapas: sensibilização; mobilização; institucionalização da Governança Regional; Plano de Desenvolvimento Turístico Regional; Implementação do Plano de Desenvolvimento Turístico Regional; Sistema de Informações Turísticas; Roteirização Turística; Promoção e Apoio à Comercialização e para encerrar Sistema de Monitoria e Avaliação.

³⁸ Oficina realizada em 20.11.06 em Foz do Iguaçu-PR.

CONCLUSÕES

O Turismo no Desenvolvimento Regional a partir do estudo da “Região de Foz do Iguaçu” permite avançar em pelo menos três direções. A primeira conclusão é o alcance do objetivo geral deste estudo que foi de além de identificar o processo ocorrido de desenvolvimento regional do turismo a partir do destino turístico e demonstrar as implicações na região como mecanismo resultante de organização social e econômica, foi também de consolidar os dados anteriormente apresentados em documentos parciais. Esse último aspecto poderá contribuir com outros estudos que possam ser encaminhados que tenham como objetivo a observação a partir do entendimento de análises políticas a partir do encadeamento das *Polity*, *Policy* e *Politics*.

Isso foi possível a partir da escolha da metodologia material e método com o mapeamento das estruturas de turismo, a verificação do poder de decisão e as políticas públicas encaminhadas, ocorrido nas últimas três décadas. Fica evidente a partir dos dados que a geografia natural onde está inserido o destino turístico de Foz do Iguaçu teve influência direta tanto na organização das estruturas formais, quanto na composição das representações de apoio que expressaram através na elaboração dos planos setoriais os anseios, inquietações e interesses, fortalecendo o contorno de um processo Regional tendo o turismo como elemento central. A verificação dos inventários como **informações institucionais**, demonstra a falta de integração de dados com esse processo e revela ainda a falta de estratégia na obtenção de dados e a adoção de um estudo sistemático que favorecesse o planejamento regional.

Por consequência a avaliação das **estruturas de turismo** e as **representações de apoio** são ambientes que se organizam também de forma isolada. Cada qual realiza sua tarefa no momento em que são constituídas e os aspectos que interferem na dimensão de suas ações está diretamente ligada a motivação na proposição de ações, como pode ser observado nos Planos Setoriais que foram concebidos, sem integração com os Planos Diretores. É possível afirmar que diante da importância do destino turístico teria sido fundamental desde o início,

se realizada a avaliação como se verifica na fundamentação teórica, a partir da legitimidade, função e utilidade, além da dependência da trajetória, a elaboração de uma estratégia de ação regional que fortalecesse todo o processo. Quando se verifica a presença de outros Programas de Desenvolvimento Regional no mesmo espaço turístico, fica evidente que há sinais de insatisfação com o processo e esse aparece de forma a desagregar e buscar novas formas de representação. Mesmo que neste estudo fosse possível aprofundar sobre indicadores de empregos, negócios, renda a partir do movimento de visitantes na região, é possível inferir que se nesse ambiente onde o processo de desenvolvimento regional se deu de forma “espontânea”, o contrário se tivesse ocorrido teria permitido na atualidade a convivência com outra realidade, já num estágio de obtenção de resultados do processo.

A segunda direção é a verificação do processo iniciado no final da década de 80, juntamente com a institucionalização do produto – Cataratas e Itaipu Binacional, ainda na atualidade não há um processo de planejamento voltado para o turismo como elemento fundamental no processo de desenvolvimento. A ausência de um Plano Regional de Turismo com a determinação das Políticas Públicas de Turismo e a organização do sistema político de atuação pode ter sido o principal aspecto na verificação do estágio atual. É possível afirmar que mesmo passados o período de 1979 a 2007, a Região de Foz do Iguaçu ainda se apresenta num estágio de construção desse processo. É evidente a falta de indicadores de avaliação, assim como, é evidente que não há um conjunto de informações sistematizadas que possam constituir as orientações para a composição de políticas estruturantes para o setor.

Os resultados obtidos são encadeados neste estudo buscando distinguir as abordagens de acordo com os problemas de investigação, ou seja, do sistema político, das forças políticas e das políticas públicas, sendo a terceira direção apontada. Quanto ao primeiro aspecto sobre a ordem política certa que foi adotada é possível afirmar que esta se deu ao acaso sem uma ordem que orientasse todo o processo, deixando de garantir a sustentação da Região de Foz do Iguaçu a partir do setor econômico. Quanto ao questionamento político que se refere à análise das forças políticas cruciais no processo decisório e aos resultados que o sistema

produziu ao longo dos anos, pode-se afirmar que na avaliação das estratégias escolhidas fundamentalmente não se vê resultados concretos. Isso está reforçado no entendimento das despesas realizadas e a manutenção do número de visitantes e o número de alvarás de empresas do setor. Esses elementos de avaliação dos resultados permitem afirmar que proporcionalmente isso caminhou na direção inversa aos investimentos realizados.

O estudo da Região de Foz do Iguaçu demonstra ainda a política pública que foi adotada durante o período de 1999 a 2007, essencialmente de ordem promocional, ao passo que poderia ter assumido campos de ordem ambiental, tecnológica, social e cultural, dada as especificidades da Região.

Entretanto, ao analisar os aspectos em que se deu a ocorrência do turismo no desenvolvimento regional na “Região de Foz do Iguaçu”, este estudo procurou seguir a orientação: de que estes não deveriam efetivamente se restringir somente ou meramente a aumentar os conhecimentos sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados, ou na explanação dos documentos legais. Portanto, considera-se que avançou numa primeira inter-relação a partir da verificação das instituições políticas, do processo político e dos conteúdos de políticas.

Outra importante conclusão que se faz a partir deste estudo é que trabalhos futuros possam, a partir deste, verificar os **distintos conceitos de Região** que foram assumidos de 1987 a 2007, o que pode revelar uma importante avaliação sobre o processo de desenvolvimento do turismo, por consequência as interdependência ou interferência dos Programas de Desenvolvimento Regional concebidos no mesmo espaço turístico.

REFERENCIAS

ACERENZA, Miguel Angel. **Administração do Turismo – Conceito e Organização**. Tradução Graciela Rabuske Hendes. Bauru: Edusc, 2002.

BENI, Mário Carlos. **Análise Estrutural do Turismo**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2003.

BOULLÓN, Roberto C. **Planejamento do Espaço Turístico**. Tradução: Josely Vianna Baptista. Bauru, SP: EDUSC, 2002.

COOPER, Cris; FLETCHER, John; WANHILL, Stephen; GILBERT, David; SHEPHERD, Rebeca. **Turismo: Princípios e Práticas**. Editora Bookman, São Paulo, 2º edição, 2002.

DENCKER, Ada de Freitas Maneti. **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Turismo- 2º Edição**, São Paulo, Ed. Futura, 1998.

FREY, Klaus. Artigo: **Políticas Públicas: um Debate Conceitual e Reflexões referentes à Práticas da Análise de Políticas Públicas no Brasil**, junho/2000.

HALL, Colin Michael. **Planejamento Turístico – Políticas, processos e relacionamentos**. Tradução: Edite Sciulli. São Paulo: Contexto, 2001.

KRIPPENDORF, Jost. **Sociologia do Turismo – Para uma nova compreensão do lazer e das viagens**. São Paulo: Alepg, 2001.

KRIPPENDORF, J. **Cartão Vermelho ao Turismo**. Porto Alegre, p.01-07, Fórum Social Mundial, 2002.

MOLINA, Sérgio. **Planejamento Integral do Turismo**. São Paulo. EDUSC. 2001.

MOLINA, S. **O Pós Turismo**. São Paulo: ALEPH, 2003.

Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo de Foz do Iguaçu. 1994

Plano Diretor de Desenvolvimento e Turismo de Foz do Iguaçu. Governo Paulo Pimentel – 1968.

Plano Diretor do Município de Foz do Iguaçu. 2006

Plano Diretor de Turismo de Foz do Iguaçu. 1987.

PIRES, Paulo dos Santos. **Dimensões do ecoturismo**. São Paulo: SENAC, 2002.

PRODETUR SUL – Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo do Sul. Governo do Estado do Paraná. 2000

RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa Social – métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

THOMAZI, Silvia. **Cluster em Turismo: introdução ao estudo de arranjos produtivos locais**. São Paulo: ALEPH, 2006.

THOMAZI, S. **Planejamento e Organização do Turismo**, UNIOESTE, Curso de Turismo, apostila, 2006.

THOMAZI, S. **Políticas Públicas do Turismo**. UNIOESTE, Curso de Turismo, apostila.2006.

Referências on-line

Empresa Brasileira de Turismo - Disponível em: <http://www.turismo.gov.br> . Acesso em abril e maio de 2007.

Ministério do Meio Ambiente – Agenda 21. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/agenda21>. Acesso em abril de 2007.

Ministério do Turismo – Disponível em: <http://www.turismo.gov.br> . Acesso em abril, maio e junho de 2007.

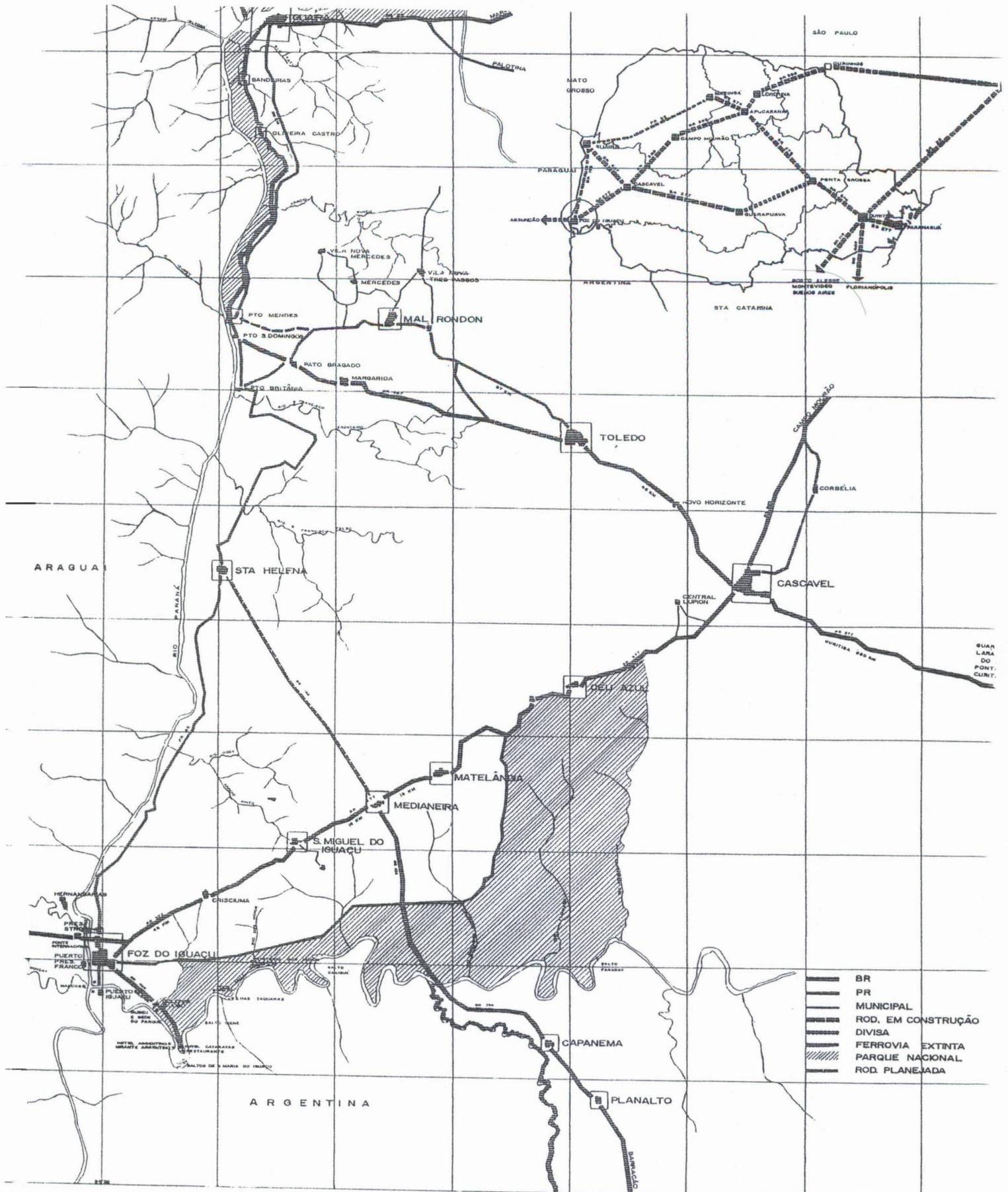
ESPANHA

Resolução A/56/212, que regulamenta o Código de Ética Mundial para o Turismo, Aprovado por Assembléia Geral da Organização Mundial do Turismo. Disponível em: <http://www.untwo.org>. Acesso em maio de 2007.

Secretaria de Estado do Turismo – Disponível em <http://www.pr.gov.br/turismo/>. Acesso em abril, maio e junho de 2007.

Secretaria Municipal de Turismo – Disponível em <http://www.fozdoiguacu.pr.gov.br/turismo> . Acesso em março, abril e maio de 2007.

ANEXOS



FOZ DO IGUAÇU SITUAÇÃO

CODEM
 COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL
 PLANO DE EMERGÊNCIA
 TURISMO FOZ DO IGUAÇU 1968

A REGIÃO
 GUAIRA · FOZ DO IGUAÇU