O processo de implantação da Instância de Governança na região Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu/Paraná

Resumo: No Brasil, o Programa de Regionalização Turística foi lançado em 2004, pelo Ministério do Turismo, para promover o desenvolvimento das atividades turísticas em escala regional, de forma integrada e descentralizada. O objetivo central deste estudo é compreender o processo de implantação da Instância de Governança Regional da região Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu, no estado do Paraná. Para tanto, utilizou-se a abordagem qualitativa, sendo os instrumentos de coleta de dados as pesquisas bibliográfica, documental e aplicação de entrevistas estruturadas. Como resultado foi possível compreender o processo de desenvolvimento da instância Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu, bem como seus objetivos, atribuições, aspectos históricos e desafios enfrentados para efetivar os projetos realizados pelo Programa de Regionalização.
Palavras-chave: Turismo; Políticas Públicas; Regionalização; Região Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu/Paraná.

Abstract: In Brazil, the Tourism Regionalization Program was launched in 2004 by the Ministry of Tourism to promote the development of tourism activities on a regional scale, in an integrated and decentralized manner. The main objective of this study is to understand the process of implementation of the Regional Governance Instance of the Iguazu Falls and Paths to Lake Itaipu region, in the state of Paraná. For this, the qualitative approach was used, the data collection instruments being the bibliographical, documentary and structured interviews application. As a result, it was possible to understand the process of development of the Cataratas do Iguaçu and Paths to the Lake of Itaipu, as well as its objectives, attributions, historical aspects and challenges faced to carry out the projects carried out by the Regionalization Program.
Key-Words: Tourism; Public policy; Regionalization; Region Iguazu Falls and Paths to Lake Itaipu / Paraná.

1. Introdução

Nos últimos anos a atividade turística tem demonstrado significativa contribuição no desenvolvimento econômico das nações, seja pela geração de empregos ou pelo incremento da renda mundial. Sendo assim, os países que contabilizam um número expressivo de ingressos de visitantes em seus territórios, buscam desenvolver estratégias para gerenciar a dinâmica das atividades do turismo, principalmente por meio da análise de tendências do mercado e políticas públicas que os possibilitem a competitividade com os demais destinos (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2017).

No Brasil não tem sido diferente, percebe-se a trajetória da Política Nacional do Turismo com o enfoque territorial, no primeiro momento com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo, em seguida com o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. A dimensão e a diversidade do território brasileiro demonstram a necessidade de estruturar, organizar e estratificar a oferta turística.

O Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil é uma política pública lançada em 2004, criada pelo Ministério do Turismo e pelos órgãos do turismo dos Estados e municípios, com o intuito de promover o desenvolvimento do turismo em escala regional, por meio da descentralização de suas atividades, de modo que possa propiciar a integração e cooperação entre os municípios, e sobretudo proporcionar a participação e associação harmoniosa com a comunidade local. No Estado do Paraná, a proposta de gestão organizada para o desenvolvimento do turismo ocorreu entre 2003 e 2007, a partir da Política Estadual de Turismo, sendo que a maioria dos municípios da região Oeste do Paraná estão integrados à região "Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu".

Esse estudo deve-se à necessidade de compreensão do processo de implantação do Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil na região Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago, para conhecer as ações de integração executadas entre os municípios que constituem a zona turística, coordenada pela instância responsável, intitulada Agência de Desenvolvimento do Turismo – ADETUR. Nessa perspectiva, julga-se importante o envolvimento da comunidade nesta política, a fim de contribuir para o crescimento econômico e social dos municípios integrados. Neste sentido, o objetivo central do artigo é compreender o processo de implantação da instância turística da região Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu.

Como metodologia, o estudo tem caráter qualitativo e utilizou como instrumento de coleta de dados as pesquisas bibliográfica, documental e aplicação de entrevistas estruturadas. Sendo assim, a coleta de dados se deu por meio de artigos científicos, *websites* e documentos legais, além das atividades realizadas pela ADETUR. Como estratégia para fortalecer os resultados documentais, foram realizadas duas entrevistas estruturadas com membros dessa instância de governança[1].

Esse estudo compreende cinco seções que possibilitaram melhor compreensão acerca da temática abordada. Além desta introdução, a segunda seção apresenta conceitos de políticas públicas e sua importância para o direcionamento da atividade turística, especialmente a política de regionalização para o setor do turismo no Brasil.

[1] As entrevistas foram realizadas nos dias 13 e 23 de novembro de 2017, com dois membros da ADETUR que participaram do seu processo de criação e permaneceram por longo período em sua gestão. Por questões éticas, foi mantido o anonimato, referindo-se aos entrevistados como, Entrevistado A e Entrevistado B.

Na sequência apresenta-se o Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil e a institucionalização das instâncias de governança nas regiões turísticas. A quarta seção aborda a política de regionalização no Estado do Paraná e especificamente, os resultados da pesquisa a respeito da institucionalização da Instância de Governança na região Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu. Por fim, a última seção apresenta as considerações finais e recomendações para futuros trabalhos.

2. A importância das políticas públicas para o direcionamento da atividade turística

As políticas públicas, entre tantas definições, podem ser consideradas como ação ou inação do Estado, são as atividades exercidas por este, que visam pontuar aspectos de desenvolvimento econômico, social e cultural na sociedade, podendo influenciar direta ou indiretamente na vida dos cidadãos. As políticas públicas atuam "como um campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)" (SOUZA, 2006, p.26).

Desenvolver políticas públicas permite ao Estado planejar estratégias que possam viabilizar o desenvolvimento de determinada localidade, embasado na estrutura adequada do funcionamento de sua principal atividade econômica. Além disso, é importante que estas ações estejam relacionadas ao bem-estar social, de forma a proporcionar condições básicas de vivência, acesso a informação e educação de qualidade aos cidadãos. Porém, para que seja considerada pública, é necessário que a política seja processada por órgãos públicos, por meio de intervenção, mesmo que de modo mínimo (HALL, 2004).

Um processo imprescindível da política pública é o planejamento, etapa que esboça o conjunto de decisões a serem executadas no futuro, em benefício do bem-estar da sociedade. Acredita-se ser um mecanismo fundamental e indispensável para organizar estruturas da esfera social, econômica, social, política, cultural e ambiental. De acordo com Hall (2004, p.24), "o planejamento é um tipo de tomada de decisões e elaboração de políticas; ele lida, entretanto, com um conjunto de decisões interdependentes ou sistematicamente relacionadas e não com decisões individuais".

Na atividade turística, Medaglia *et al.* (2008 p. 4) enfatizam que, "(...) estabelecer políticas públicas para o turismo é uma empreitada que envolve diversos outros setores, como os já mencionados serviços básicos, a economia, o meio natural, as relações internacionais, entre outros". Tal reflexão permite compreender a gestão multidisciplinar do turismo, além destacar a importância do desenvolvimento gradual da atividade, com estratégias que devem ser aplicadas a fim de prever um crescimento ordenado, fundamentado no aumento de benefícios sociais, econômicos, ambientais e minimização de impactos negativos (HALL, 2004).

Nos últimos anos percebe-se que muito se discute sobre políticas públicas direcionadas ao turismo. Como já citado, a função das políticas públicas é justamente contribuir significativamente, de forma ordenada, para uma inerente evolução das esferas sociais, garantindo a utilização de recursos naturais e urbanos, e principalmente proporcionando qualidade de vida e bem-estar social. O potencial turístico do Brasil permite aos órgãos públicos estabelecer políticas públicas de fomento aos empreendimentos desenvolvidos pela iniciativa privada, que possam viabilizar o crescimento econômico e consequente desenvolvimento social. É conveniente ressaltar a importância de planejar o funcionamento das atividades turísticas, porém, é imprescindível o planejamento de políticas de inserção da comunidade residente em atividades relacionadas ao setor, além de acesso a infraestrutura urbana de qualidade (HALL, 2004).

2.1 A regionalização como estratégia para o desenvolvimento do turismo

Durante o processo de implantação de políticas públicas, é importante que sejam incrementadas para potencializar as atividades turísticas de forma responsável, analisar e trabalhar sobre perspectivas de tendências, traçar planos e metas para o funcionamento do setor, e consequentemente ordenar o desenvolvimento das localidades.

Em meio a tantos métodos estratégicos para promover o desenvolvimento do turismo no Brasil, destaca-se o planejamento com enfoque regional, por meio de programas de integração que mesmo trabalhando de modo coletivo, sejam capazes de respeitar a realidade de cada município (TOMAZZONI, 2009).

Esta metodologia permite selecionar os municípios que geograficamente compõe a região e norteá-los conforme suas vocações para a realização das atividades do turismo,

de forma integrada, articulada e cooperativa. Porém, vale ressaltar que é extremamente importante a cooperação, o engajamento e o trabalho em conjunto entre os agentes envolvidos, sejam eles, iniciativa privada, órgãos públicos e a comunidade local (DREHER; SALINI, 2008).

A participação harmoniosa entre esses agentes é o que propicia um cenário ideal para o desenvolvimento da região fundamentado no funcionamento das atividades turísticas. A relação entre eles deve ser próxima e convergente, com respeito às limitações de cada município, conscientizando-os quanto às responsabilidades ambientais e principalmente com incremento de valores sociais (TOMAZZONI, 2009).

Além de contribuir com a promoção do desenvolvimento local e regional, o turismo também compreende aspectos sociais importantes, a exemplo do resgate cultural da região, aspectos e histórias que fizeram parte do processo de ocupação da localidade, ou até mesmo fatos que marcaram a população residente que resultaram na sua identidade regional. Diante de tais situações, nota-se que o modelo de gestão regional do turismo é de extrema importância para o desenvolvimento do setor, visto que além de proporcionar a integração entre os municípios constituintes da região, promove a descentralização, ao passo que também perfaz a articulação das atividades turísticas.

A partir da percepção da necessidade de ampliar e descentralizar a gestão das atividades turísticas, bem como a importância de trabalhar com estratégias de desenvolvimento sustentável do turismo, o que implica no trabalho em conjunto com os municípios que constituem a cadeia produtiva do setor, houve a transição do planejamento do âmbito municipal para o regional[2], e em abril de 2004 foi lançado o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Este programa se consolidou como um política pública estabelecida pelo Plano Nacional de Turismo 2003-2007 com o enfoque na regionalização, descentralização da oferta turística e na coordenação do planejamento participativo e integrado.

A transição do enfoque de planejamento municipal para regional, permite que o turismo seja uma atividade econômica significativa em muitas regiões do Brasil, e fator de fortalecimento de relações sociais entre agentes da cadeia produtiva (MTUR, 2013).

[2] Referindo-se ao modelo de municipalização do Turismo, lançado em 1994 pelo governo federal, mas que não apresentou resultados satisfatório em todo o território, apenas ações pontuais.

3. Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil (PRT)

Uma das principais características do PRT é o modelo de gestão democrática, que soma os esforços dos colegiados de turismo municipais e estaduais, além da representação da iniciativa privada, instituições de ensino e do terceiro setor e também da comunidade.

O entendimento e a simetria das informações são fatores que contribuem para o engajamento e a cooperação dos agentes no projeto. O envolvimento entre os órgãos públicos do turismo e os parceiros foi crucial na elaboração das diretrizes, considerando ideias, experiências e esforços que convergiram, propiciando o desempenho harmônico, sobretudo assegurando o respeito mútuo e fomentando a criatividade de cada região.

A cooperação e o comprometimento são aspectos que certamente estão pautados nas diretrizes do PRT, além das estratégias de promoção e competitividade dos produtos e serviços turísticos regionais. Vale ressaltar a importância de garantir governabilidade, ou seja, atribuir às instâncias responsáveis pela governança das atividades turísticas, a execução de ações do programa em escala regional.

A premissa para a execução do PRT é a funcionalidade de forma descentralizada das atividades do turismo, o entendimento e a colaboração mútua entre os municípios que compõem a região, de forma a promover a sustentabilidade. A percepção sobre essa política pública, que permite o enfoque territorial, é uma importante ferramenta que possibilita além do desenvolvimento econômico, o progresso social por meio do turismo.

Dos resultados efetivos da estratégia de gestão regionalizada, formou-se a Rede Nacional de Regionalização, composta por agentes ligados às atividades do setor turístico. O trabalho e empenho dos órgãos das Unidades Federativas foram pressupostos para a formação e mobilização dessa rede, “em promover as articulações necessárias para a estruturação dos destinos turísticos e em disseminar, nas regiões e municípios do Estado, as diretrizes e estratégias sob a ótica do novo referencial” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2013, p. 18).

As ações municipais para regionalização do turismo se iniciaram em 2004, quando o MTur apresentou diferentes arranjos para definições das regiões turísticas. A gestão democrática, no primeiro momento, estabeleceu 219 regiões turísticas, contabilizando

3.319 munícipios, que por fim gerou o Mapa da Regionalização, utilizado como ferramenta para ações de planejamento (MTUR, 2013). Desde então, o Mapa da Regionalização sofre constantes alterações, a fim de aperfeiçoar o modelo e atingir a melhor proposta para articulação entre os municípios. Em sua última versão, em 2016, o mapa foi proposto com 291 regiões e participação de 2.175 municípios.

Entre 2004 e 2009 notou-se que a identificação das regiões e orientação da atuação do Governo Federal no território brasileiro permitiram resultados significativos, porém, sem apresentar o nível de desenvolvimento de tais regiões. Neste sentido, foi criado o Sistema de Informações Gerenciais do Programa de Regionalização do Turismo, para fins de categorização e atuação dos municípios e regiões. Este instrumento permitiu maior articulação entre o Governo Federal e as regiões turísticas, proporcionando atuação política e financeira aos municípios (MTUR, 2013).

3.1 A institucionalização das Instâncias de Governança nas regiões turísticas

Para compreender o processo de implantação das instâncias de governança, no primeiro momento, é necessário reconhecer a semântica dos termos. De acordo com documento elaborado pelo SEBRAE (2009, p. 15),

> **INSTÂNCIA**: Neste contexto, a palavra instância tem o significado de "ente organizacional". É um tipo de organização social que pode assumir vários formatos, como por exemplo: Conselho, Fórum, Associação; Agência, etc.
> **GOVERNANÇA**: O termo "governança" é relativamente novo. Pode-se conceituá-lo como a capacidade de administrar ou, mais especificamente, como a capacidade que os governos têm de criar condições e de responder às demandas da sociedade. Em se tratando da governança social ou governança democrática, essa capacidade de governar pressupõe uma administração participativa que envolve as populações locais na elaboração, monitoramento e, em alguns casos, na execução de políticas públicas em nível nacional, estadual, regional e municipal.

De acordo com o MTur, essas instâncias podem conceituar-se como uma organização social com participação do poder público e privado do setor turístico, como forma de articulação dos atores sociais e monitoramento de políticas. Em escala nacional, o programa é representado pelo MTur, apoiado pelo Conselho Nacional do Turismo; na escala estadual, Órgão Oficial de Turismo da Unidade da Federação, apoiado pelo Fórum Estadual de Turismo (ou Conselho Estadual de Turismo); na escala regional pela Instância de Governança Regional apoiada pelo Órgão Oficial de Turismo da UF; por fim, em escala municipal, pelo Órgão Municipal de Turismo. O propósito

dessas coordenações é definir diretrizes estratégicas, planejar, organizar, executar ações de planejamento e implantação do programa, firmar parcerias e desempenhar uma gestão articulada com os interesses da comunidade (MTUR, 2007).

As instâncias de governança tem como objetivo instituir uma esfera de gestão articulada com os interesses locais, todavia, embora as instâncias governamentais sejam subdivididas em escalas territoriais, é de responsabilidade de todas a participação ativa nas atividades pertinentes ao PRT. A descentralização do gerenciamento turístico é importante para que o turismo seja processado em âmbitos diferentes, contribuindo para um planejamento holístico e minucioso do setor.

Para que uma instância cumpra seu papel com a sociedade é importante considerar a forma de organização dos atores sociais, sendo assim, "o processo de organização de uma instância não pode ser meramente burocrático [...], precisa ser assumido pelos atores locais como uma necessidade, uma estratégia de desenvolvimento" (SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO; SEBRAE, 2009, p.19).

As instâncias têm autonomia para definir sua estrutura e caráter jurídico, assim como podem assumir diversos formatos, a exemplo de fórum, conselho, comitê, associação, agência ou outro conselho colegiado. A Secretaria de Estado do Turismo do Paraná (2009) ressalta que mais importante que a definição jurídica para a instância é a sua legitimidade, pois, muitas ainda não possuem Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), ainda assim, atuam com reconhecimento por parte da sociedade local devido aos resultados obtidos e ao desenvolvimento do território em que atuam. Da mesma forma, podem haver instâncias legalmente cadastradas, porém, que não desempenham um papel satisfatório no desenvolvimento regional.

Na sequência são apresentadas as principais competências das instâncias de governança, (SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO; SEBRAE, 2009, p. 21):

a) Promover a integração e cooperação dos diversos setores sociais, políticos e econômicos em torno da proposta de desenvolvimento do turismo sustentável;

b) Propor, analisar e acompanhar a implementação de políticas, planos e projetos voltados ao turismo;

c) Avaliar e endossar os projetos elaborados pelos diversos atores da região;

d) Articular parcerias e negociar recursos técnicos, normativos e institucionais com as diferentes esferas do poder público, empresários e organismos internacionais;

e) Promover a integração de ações intra-regionais e interinstitucionais;

f) Trabalhar o planejamento e a gestão dos produtos e roteiros turísticos;

g) No caso das instâncias regionais, orientar e assessorar a formação das instâncias de governança municipais.

O formato jurídico das instâncias precisa considerar suas competências e viabilizar o bom funcionamento e cumprimento de suas atribuições, além de constituir-se em um espaço colegiado de gestão com os mesmos interesses, para promoção do turismo responsável e ordenado.

4. O Programa de Regionalização Turística no Estado do Paraná

Entre 2003 e 2008, o estado do Paraná buscou desenvolver, por meio da Política Estadual de Turismo, a organização do planejamento turístico do Estado. A proposta de organizar a gestão turística descentralizada foi iniciada com o Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná, entre 2008 e 2011, devido a articulação do Programa de Municipalização e Regionalização do Turismo. A Lei nº 15.973/2008 Art.1º define como Região Turística para o Estado do Paraná, "o território caracterizado por um conjunto de municípios turísticos ou de interesse turístico, que possuem afinidades e complementariedades culturais naturais, que possibilitam o planejamento e a organização integrados".

A articulação dos segmentos turísticos para a efetivação do Programa de Regionalização do Turismo no Paraná objetivou a oferta de produtos de qualidade, definição dos destinos turísticos e diversificação da oferta turística, além de buscar resultados satisfatórios como contribuição econômica (SECRETARIA DO ESPORTE E DO TURISMO, 2014). Conforme o documento Orientação Municipal para Gestão do Turismo, elaborado pela Secretaria de Estado do Turismo do Paraná – SETU (2008, p.27),

> Foi criada a Câmara de Regionalização do Turismo que tem atuação sinérgica com a Secretaria de Estado do Turismo e com a interlocução do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, sendo o principal fórum de articulação da Regionalização no Paraná. Participam da Câmara entidades como ABAV-PR; ABGTUR; ABRAJET; AMUTUR; ECOPARANÁ; EMATER; Federação de Convention & Visitors Bureaux do Paraná; Fórum dos Coordenadores de Curso Superior de Turismo e/ou Hotelaria; Fórum Estadual de Secretários Municipais de Turismo do Paraná;

Instituto Municipal de Turismo de Curitiba; SEBRAE; SEIM; SEMA; SESC e SENAC, sendo que este último exerce a coordenação geral da mesma.

A criação da câmara e do fórum para as discussões sobre a regionalização no estado iniciaram em 2003, mesmo sem o mapa regional para a aplicação do programa. A câmara e as demais entidades realizaram fóruns para definir o planejamento do programa no Paraná e as regiões para implantação dessa política pública. A próxima etapa para o desenvolvimento do programa no Estado foi definição das regiões e a identificação dos municípios, considerando o grau de atratividade turística; de demanda; de destinos comercializados pelas agências de turismo; infraestrutura; serviços prestados; estrutura e organização turística no município. Foram atribuídas notas para os critérios observados utilizando as informações disponibilizadas pelo PNMT e dos cadastros disponíveis em outras entidades. Em decorrência da importância econômica territorial, houve preferência, inicialmente, às regiões: Litoral; Campos Gerais; Oeste e Lindeiros ao Lago de Itaipu; e região metropolitana de Curitiba.

Em 2005, o MTur e a SETU organizaram a oficinas de planejamento participativo nas regiões turísticas, para sensibilização e elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento do Turismo Regional, com a realização de oficinas de capacitação que envolveram as nove regiões turísticas do Paraná até então. Em 2008, houve uma nova análise de mapeamento, devido a solicitação de mudança de região de alguns municípios, como também o pedido do Conselho dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu de separação dos 15 municípios lindeiros do restante da região Oeste do Paraná. Sendo assim, houve a alteração de 9 para 10 regiões turísticas (SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO, 2008).

Ainda neste sentido, estudos desenvolvidos pelo Estado do Paraná em parceria com as instâncias de governança regionais, em 2013, permitiram a ampliação de 10 para 14 o regiões turísticas na unidade federativa. Essa mudança atendeu às novas diretrizes do Programa Nacional de Regionalização do Turismo em que foram priorizadas a descentralização, investimentos na qualificação dos profissionais e infraestrutura. As novas regiões definidas foram Vale do Ivaí; Norte Pioneiro; Cantuquiriguaçu e Roteiros da Comcam (região de Campo Mourão), resultado das subdivisões que ocorreram nas regiões do Norte e Noroeste – Estradas e Caminhos e Corredores das Águas.

Os resultados foram obtidos com realização de seminários em todas as regiões turísticas do Paraná, por representantes regionais e municipais, para conscientização sobre os novos critérios e o interesse das prefeituras em assinarem um termo de compromisso junto ao MTur para que pudessem aderir ao Programa e efetivarem a migração para as regiões. O resultado foi a adesão voluntária e formal de 261 municípios que se uniram para fortalecer seus órgãos municipais de turismo. (SECRETARIA DE ESPORTE E TURISMO DO PARANÁ, 2014).

É importante destacar que um convênio entre o MTur e o SEBRAE, a partir de 2007, permitiu avaliações acerca do planejamento e fortalecimento das instâncias de governança do programa em cada região. Atualmente, o Estado do Paraná está constituído em 14 regiões turísticas, conforme apresenta a Figura 1: Campos Gerais; Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu; Corredores das Águas; Ecoaventuras Histórias e Sabores; Entre Morros e Rios; Lagos e Colinas; Litoral do Paraná; Norte do Paraná; Norte Pioneiro; Riquezas do Oeste; Rotas do Pinhão; Terra dos Pinheirais; Vale do Ivaí e Vales do Iguaçu.

FIGURA 1: Mapa de Regiões Turísticas do Paraná.
FONTE: Paraná Turismo[3].

[3] Mapa de Regionalização Turística do Paraná. Disponível em: http://www.turismo.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=946. Acesso em: 19/11/2017.

Na Região Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu, a instância de governança é a Agência de Desenvolvimento Turístico da Região Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu – ADETUR, região que é objeto deste estudo, conforme apresenta a próxima seção.

4.1 A Região Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu[4]

A ADETUR, instância de governança que promove o desenvolvimento de políticas públicas da Região Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu, foi criada em 2012, sem fins lucrativos e formada por representantes do poder público, iniciativa privada e terceiro setor[5]. Na realidade, de acordo com o Entrevistado A, o processo de implantação da instância de governança iniciou em 2005, quando o Ministério o enviou uma empresa de consultoria para Foz do Iguaçu para as primeiras recomendações sobre a governança. Em seguida, alguns atores do turismo no município, juntamente com a Fundação Parque Tecnológico de Itaipu – PTI, formaram o Fórum de Turismo Cataratas e Caminhos, que perdurou até 2012, quando percebeu-se a dificuldade para captação de recursos públicos em decorrência da natureza jurídica do fórum. Neste sentido, notou-se viável a criação de um instituto para realizar a captação de recursos para a região, quando, em parceria com o SEBRAE, surgiu o Instituto Caminhos. Posteriormente, da convergência entre os participantes do Fórum de Turismo, Cataratas e Caminhos e do Instituto Caminhos, instituiu-se a proposta de criação da Agência de Desenvolvimento de Turismo – ADETUR (ENTREVISTADO A). Em síntese, a criação da ADETUR, desde o início, com a criação do Fórum e do Instituto, seguiu as recomendações e orientações do MTur (ENTREVISTADO B).

Em relação à adesão de entidades privadas, o Entrevistado A afirma que muitas já participavam das decisões do Instituto Caminhos, então houve um processo de articulação com a institucionalização da ADETUR, mesmo que, no percentual do total de empresas privadas do *trade* turístico da região, ainda eram poucas que sinalizaram interesse. Para o Entrevistado B, isso se justifica pela caracterização das empresas na

[4] Neste capítulo são apresentados os resultados de pesquisa, além das análises documentais constam também os relatos dos entrevistados, conforme citado na introdução deste estudo. Foram realizadas duas entrevistas com membros da ADETUR, que são identificados como A e B. Metodologicamente, a entrevista seguiu o roteiro estruturado, que segue no Apêndice A.

[5] Informações retiradas da página oficial da ADETUR – Agência de Desenvolvimento da Região Turística Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu.

região, que normalmente são de pequeno porte e até mesmo de administração familiar, o que dificulta o processo de mobilização e participação efetiva nas decisões da agência.

De acordo com as Orientações Práticas às Instâncias de Governança de Turismo do Paraná (2009, p. 20), entende-se como Agência de Desenvolvimento a "organização técnico-administrativa de caráter executivo que atua na identificação, elaboração, implementação e monitoramento de projetos de desenvolvimento setorial ou territorial". Os aspectos mais relevantes que correspondem às atribuições das agências são: coordenar esforços com outras organizações regionais; mobilizar recursos financeiros públicos ou privados; e principalmente atuar com autonomia e independência institucional. Desta maneira, a partir das observações dos entrevistados, entende-se que a criação da ADETUR ocorreu principalmente pela necessidade da autonomia e da gestão de recursos, que não são de atribuição dos fóruns.

Uma das premissas básicas do Programa de Regionalização é a sensibilização da comunidade em geral. Quando questionados a respeito da participação da sociedade na criação da ADETUR, os entrevistados comentaram que houve assembleias divulgadas por meio de editais, que resultaram na participação de empresas privadas, órgãos públicos, ONGs e até mesmo cooperativa de artesãos. Todavia, percebe-se que a população em geral não foi mencionada, o que leva a crer que a etapa de sensibilização cumpriu apenas com os requisitos comerciais, não considerando em sua essência a convicção da população de que investimentos na atividade turística poderiam ser rentáveis economicamente. Também é importante mencionar que desta forma a população não tem conhecimento do objetivo da regionalização, por isso não participa efetivamente dos processos decisórios.

A região em estudo, atualmente é formada por 15 municípios: Foz do Iguaçu, Entre Rios do Oeste, Guaíra, Itaipulândia, Marechal Cândido Rondon, Matelândia, Medianeira, Mercedes, Missal, Pato Bragado, Santa Helena, Santa Terezinha de Itaipu, São Miguel do Iguaçu, Serranópolis do Iguaçu e Terra Roxa. No momento da criação da ADETUR, o Entrevistado A afirma que os municípios já possuíam órgãos de turismo formalizados, por outro lado, o Entrevistado B diz que os municípios que formalizaram a criação de órgãos oficiais eram a minoria, pois apesar de sinalizarem o interesse em desenvolver o turismo, não haviam órgãos institucionalizados. Como a ADETUR não possui um relatório detalhado em relação aos primeiros municípios que constituíram e

aderiram à região, o que se pode afirmar é que atualmente o próprio MTur exige a consolidação dos Conselhos Municipais de Turismo, pois só assim é possível a estruturação e captação de recursos públicos e sua participação direta nas ações da regionalização. Em resumo, entende-se que com a criação do PNMT, em 1994, o MTur realizou a primeira tentativa de consolidar o turismo enquanto órgão representativo nas localidades, contudo, observou-se que a maioria dos municípios brasileiros não apresentou significativo desenvolvimento nas ações de turismo, o que resultou na substituição do PNMT pelo Programa de Regionalização, em 2004. A intenção foi de trabalhar de modo cooperativo, ou seja, incentivar os municípios da mesma região a iniciar projetos e propostas em conjunto, e com isso institucionalizar seus respectivos órgãos oficiais de turismo, que, pelo entendimento das entrevistas, foi ocorrendo aos poucos, mesmo que inicialmente todos os municípios apoiaram a ideia de trabalhar ações para a atividade turística.

Para compreender o modelo de gestão administrativa da ADETUR, bem como a periodicidade das reuniões e o formato de agendamento das mesmas, o Entrevistado A explica que, o fato da instância ter caráter jurídico, na forma de associação, são obrigatórias as assembleias ordinárias que acontecem no mínimo duas vezes ao ano. Uma delas é realizada para prestação de contas e a outra quando ocorrem as eleições para diretoria da instância. Ainda assim, acontecem assembleias extraordinárias e outras reuniões com a diretoria ou com o conselho de administração. O Entrevistado B afirma que há o cumprimento do estatuto, o qual prevê um número anual de reuniões. Entretanto são realizadas reuniões extraordinárias conforme as demandas. Tais reuniões acontecem algumas vezes em Foz do Iguaçu e frequentemente na sede da ADETUR localizada no município de Santa Helena.

Diante da necessidade de compreender os principais desafios da ADETUR para contribuir com o desenvolvimento do turismo regional, as entrevistas foram fundamentais, pois percebeu-se que um dos maiores desafios é a falta de auxílio do MTur. De acordo com o Entrevistado A, em reuniões com o Mtur, o mesmo discursou em crítica à atuação do órgão frente ao Programa de Regionalização, afirmando que “eles criaram o Programa de Regionalização para organizar o turismo regional, mas não deram instrumentos para as entidades regionais fazerem isso”. O Entrevistado A explica ainda, que no início do processo de regionalização, os municípios que não faziam parte

das instâncias buscavam recursos, por meio de representantes, como deputados federais, e muitas vezes eram atendidos. Por outro lado, os municípios que faziam parte de uma instância não conseguiam, ou conseguiam os mesmos recursos, o que resultou na desistência de alguns municípios. A partir destas ocorrências, o Entrevistado A afirma que, a partir de 2012-2013 os projetos e os recursos destinados ao desenvolvimento turístico de uma localidade, somente seria aprovado o município estivesse vinculado a sua respectiva instância de governança, evitando a obtenção de recursos por municípios isolados. Com isso, entende-se que os municípios costumam participar do programa e estão inseridos em suas instâncias, motivados pela arrecadação de recursos. No Paraná, algumas instância já estão bem estruturadas, como a ADETUR-Litoral, porém, o Entrevistado A acredita que a ADETUR – Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu é uma das mais bem encaminhadas, pois, por meio de parcerias com a Itaipu Binacional, as Prefeituras dos Municípios e a Fundação Parque Tecnológico de Itaipu, a instância consegue arrecadar mais recursos.

O Entrevistado B explica que um dos maiores desafios da instância é alcançar mais associados, promover a sustentabilidade econômica e receber apoio, principalmente por parte do MTur, além do desafio de consolidar produtos turísticos a serem ofertados na região. Um dos objetivos da ADETUR é estar em consonância com o Programa de Regionalização do Turismo, sendo que o Projeto de Lei nº 219/2013 da Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, justifica o repasse anual de verbas para a instância, no valor de R$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), pois compreende que a ADETUR "herda do Fórum a missão de trabalhar para que a região turística planeje e decida seu próprio futuro, de forma participativa, organizada e respeitando os princípios da sustentabilidade econômica, ambiental, sociocultural e político-institucional" (PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU, 2013, p. 2.)

O documento ressalta a importância que o município tem para a instância, pois, ao ser considerado como destino indutor[6], oportuniza aos municípios da região o desenvolvimento por meio das atividades turísticas.

[6] Destinos Indutores "são aqueles que possuem infraestrutura básica e turística além de atrativos qualificados e são capazes de atrair e/ou distribuir significativo número de turistas para seu entorno e dinamizar a economia do território em que está inserido" (PEREIRA, 2008, p. 6). O Projeto 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento do Turismo foi lançado como uma estratégia do programa de regionalização.

Ao compreender que a ADETUR tem um papel importante para a promoção e desenvolvimento do turismo regional, fica evidente que o município de Foz do Iguaçu contribui com o aumento na demanda por atrativos regionais, sobretudo possibilitando o crescimento da economia dos municípios. Porém, acredita-se que o repasse financeiro destinado à instância não seja suficiente para cumprir com suas atribuições. É importante haver uma interlocução tênue e participação efetiva entre os órgãos públicos e agentes das esferas sociais, já que integração e desenvolvimento cooperativo são premissas do Programa de Regionalização do Turismo.

5. Considerações Finais

Diante da diversidade territorial do Brasil, bem como a potencialidade para o desempenho das atividades turísticas, entende-se ser de suma importância traçar o planejamento minucioso e sobretudo participativo do turismo, a fim de contribuir com o desenvolvimento socioeconômico do país. A implantação de políticas públicas que possibilitem a organização funcional do setor é um pressuposto importante para o crescimento, principalmente pelo dinamismo das atividades. A partir dessa reflexão, compreendeu-se no decorrer deste trabalho, que o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil é uma estratégia do MTur para fomentar o empreendedorismo turístico em municípios e regiões que até então não possuem as atividades turísticas como fonte de renda, ou até mesmo não têm vocação para o desempenho das atividades do setor, integrando-as em pautas de planejamento do desenvolvimento sustentável do turismo. Nesse processo, que envolve a gestão descentralizada e articulada, a participação da sociedade é fundamental.

Foi oportuno observar durante a construção do trabalho, a importância de estratificar a oferta turística por meio de atribuições de autonomia às instâncias regionais, responsáveis por governar e executar ações relacionadas ao PRT. Isso permite o desenvolvimento socioeconômico não apenas do município mais estruturado da região, mas sim, de todo o entorno, fortalecendo as relações institucionais. Desse modo, entendeu-se que o processo de implantação e gestão do PRT na região Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago, impulsionou a formalização dos órgãos públicos em cada município.

Em meio aos benefícios e contribuições provenientes desse modelo de gestão, observa-se que há gargalos que devem ser superados. Neste contexto, o objetivo central do artigo foi compreender o processo de implantação da instância turística da região Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu. Com base na metodologia documental e aplicação de entrevistas, foi possível perceber que, mesmo com resultado positivo do PRT em muitas regiões, principalmente a que foi objeto de estudo para este trabalho, nota-se a necessidade do MTur em participar de maneira mais efetiva e próxima das instâncias de governança, possibilitando instrumentos que auxiliem no desempenho das estratégias de gestão e execução de ações. É importante também que a sociedade reconheça o PRT como uma política, além de econômica, social, pois contribui para o desenvolvimento da região.

Embora teoricamente seja bem estruturado, fica evidente o desconhecimento de grande parte da sociedade sobre o projeto. Por meio deste estudo, conclui-se que a interlocução e participação tênue entre os órgãos públicos, iniciativa privada e comunidade, bem como o entendimento e interesses mútuos, são fatores que certamente nortearão para o desenvolvimento regional por meio do turismo, contribuindo para que o setor seja uma importante atividade econômica e promotora da igualdade social no país.

Referências:

ADETUR Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu. S/d. Disponível em: https://www.adeturcataratasecaminhos.org.br/adetur. Acesso em: 20/10/2017.

DREHER, MarialvaTomio; SALINI, Talita Sheila. Turismo e regionalização: uma leitura das lógicas deste processo!. ANPTUR. **V Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo**. Belo Horizonte. 2008.

HALL, Colin Michael. **Planejamento turístico**: políticas, processos e relacionamentos. Tradução: Edite Sciulli. Editora Contexto. 2ª ed. São Paulo. 2004.

MEDAGLIA; PAIXÃO; SILVEIRA. Política pública de turismo no Brasil: reflexões sobre a tendência à massificação. **Seminário Internacional de Turismo**. Observatório de Turismo no Paraná. Universidade Federal do Paraná. 2008.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Programa de Regionalização do Turismo**. Brasília. 2013. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/images/programas_acoes_home/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf. Acesso em: 20/06/2017.

_____. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil:** Diretrizes Políticas. Brasília. 2004.

_____. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil:** Institucionalização da Instância de Governança Regional. Brasília 2007.
Disponível em:
http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros_brasil/institucionalizacao_da_instancia_de_governanca_regional.pdf. Acesso em: 09/11/2017.

_____. **Turismo Mundial**: mais um ano de crescimento. 2017. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/7432-turismo-mundial-mais-um-ano-de-crescimento-2.html. Acesso em: 04/11/2017

PEREIRA, Airton. **Destinos Indutores**: Política de desenvolvimento do turismo nos destinos. 2008.
Disponível em:
http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/noticias/acontece/download_acontece/AirtonPereira_Destinos_Indutores_manhx_0408.pdf. Acesso em: 25/11/2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. **Projeto de Lei nº 219/2013**. 2013. Disponível em: http://www.cmfi.pr.gov.br/pdf/projetos/1963.pdf. Acesso em: 20/10/2017.

SECRETARIA DE ESTADO DO ESPORTE E DO TURISMO. **Orientação para Gestão Municipal do Turismo**: Guia prático para dirigentes públicos municipais de Turismo. Curitiba – Paraná. 2014.

SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO. **Orientação para a gestão municipal do turismo**. 2008.
Disponível em:
http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/programas/Orientacao_para_Gestao_Municipal_do_Turismo.pdf. Acesso em: 19/10/2017.

SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO; SEBRAE. **Orientação Práticas às Instâncias de Governança de Turismo do Paraná.** MINISTÉRIO DO TURISMO. Paraná. 2009. Disponível em: http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/CartilhaInstanciasdeGov.pdf. Acesso em: 20/06/2017.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias. Ano 8. N° 16. Jul-Dez, 2006. Porto Alegre. p. 20-45. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16. Acesso em: 12/09/2017.

TOMAZZONI, Edegar L. **Turismo e desenvolvimento regional**: dimensões, elementos e indicadores. Caxias do Sul, RS: Educs, 2009.

APÊNDICE A – Instrumento de Coleta de Dados: Roteiro para entrevistas

unioeste
Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Campus de Foz do Iguaçu
Av. Tarquínio Joslin dos Santos - Polo Universitário, 1.300 - Caixa Postal, 961.
Fone: (045) 3576-8100 CEP 85870-650 - Foz do Iguaçu. www.foz.unioeste.br

Esta entrevista tem por objetivo complementar a análise documental do Trabalho de Conclusão de Curso do acadêmico Danilo Jesus dos Santos, referente ao curso de Turismo da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, *campus* Foz do Iguaçu.

ROTEIRO:

1. Em 2005, o Estado do Paraná finalizou a organização do Programa de Regionalização Turística e apresentou, naquele momento, o mapeamento de nove regiões turísticas, posteriormente foram dez regiões e atualmente são 14 regiões turísticas. Como ocorreu, cronologicamente, o processo de construção da Instância de Governança Regional na Região Cataratas do Iguaçu e Caminhos do Lago? A Instância existe desde 2005 e passou a ser denominada ADETUR apenas em 2012?

2. Todos os municípios envolvidos apoiaram, inicialmente, ações e projetos em prol do desenvolvimento do turismo? Todos os municípios da região já possuíam a institucionalização de órgãos municipais de turismo?

3. No processo de construção da instância, como foi a adesão de entidades privadas? Houve algum incentivo?

4. Como ocorreu a relação institucional entre os municípios envolvidos?

5. O Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil, aborda a questão da articulação e participação democrática na gestão das regiões turísticas. De que forma ocorreu a participação da sociedade neste processo?

6. Qual o formato de gestão da ADETUR? As reuniões são periódicas e previamente agendadas?

7. Quais são os principais desafios da ADETUR para contribuir com o desenvolvimento turístico regional?