



GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: DILEMAS E PERSPECTIVAS

PUBLIC MANAGEMENT OF TOURISM IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO: DILEMMAS AND PERSPECTIVES

Valéria Maria de Souza Lima^a

^a Universidade Federal Fluminense (UFF) - Niterói, RJ, Brasil – Faculdade de Turismo e Hotelaria

Resumo

Este artigo apresenta uma análise das políticas de turismo no Estado do Rio de Janeiro, considerando o papel e a atuação das organizações públicas que fomentam o setor em âmbito estadual – a Secretaria de Estado de Turismo do Rio de Janeiro (SETUR) e a Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro (TurisRio). Observa a trajetória daquelas instituições no contexto de ações de fomento ao setor, em especial no que se refere ao Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR RJ) contratado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2011 e atualmente em execução, acenando com a superação de antigos dilemas. O estudo apresenta como proposta a recondução administrativa dos órgãos observados e visa contribuir com um novo formato para a gestão pública do turismo fluminense, de modo a provocar arranjos e modelos de integração e sustentabilidade.

Palavras-chave: Turismo; Gestão Pública; Políticas Públicas em Turismo; Gestão de Turismo

Abstract

This essay presents an analysis of tourism policies in the State of Rio de Janeiro, Brazil, taking into account the role and the performance of the government agencies which develop the area state-wide – the Rio de Janeiro State Secretariat (SETUR) and the State of Rio de Janeiro Official Tourism Board (TurisRio). It analyses the route of those institutions in the context of development actions in the sector, giving special attention to the Tourism National Development Program (PRODETUR RJ) contracted with Inter-American Development Bank (IDB) since 2011, and effective to date; waving the overcoming of old dilemmas. It presents as a proposal the administrative redirection of the agencies observed and intends to contribute with a new shape to the governmental management of tourism in Rio de Janeiro, bringing out integration and sustainable models.

Keywords: Tourism; Governmental Management; Public Policies in Tourism; Management of Tourism

1 INTRODUÇÃO

Confirmando-se como uma cadeia produtiva complexa e dinâmica, o turismo é um setor de boas perspectivas de negócios e empregos, despontando o Rio de Janeiro como importante polo receptor. Em 2012, por exemplo, a receita mundial do turismo foi de US\$ 1,075 bilhão, superior em 3,1% ao ano anterior, respondendo pela circulação de cerca de 1 bilhão de pessoas. Desse fluxo, 5.676.843 turistas estiveram

no Brasil e 1.164.187 desses visitantes aportaram no Rio de Janeiro, índices respectivamente maiores em 4,3% e 10,2% do que em 2011. A capital fluminense ocupa, atualmente, o segundo lugar como destino de negócios no país, seguido de São Paulo, e o primeiro no *ranking* dos destinos de lazer (Embratur, 2013).

Para acolher à crescente demanda por qualidade de produtos e serviços, a gestão pública do turismo fluminense se estrutura a partir do núcleo formado pela Secretaria de Estado de Turismo (SETUR) e pela Companhia de Turismo



do Estado do Rio de Janeiro (TurisRio), empresa vinculada àquele órgão. As duas instituições atendem, em conjunto, aos 92 municípios do estado, organizados, para fins de planejamento, gestão e marketing, em 12 regiões turísticas: Metropolitana, Costa do Sol, Costa Verde, Agulhas Negras, Vale do Café, Serra Verde Imperial, Baixada Fluminense, Serra Norte, Caminhos da Mata, Caminhos Coloniais, Costa Doce e Águas do Noroeste (TurisRio, 2009).

A SETUR e a TurisRio constituem o centro que formula e executa as políticas públicas em permanente diálogo com as demais células do sistema turístico e alinhadas com o modelo nacional capitaneado pelo Ministério do Turismo (MTur). Esse paradigma supõe o turismo nutrido por uma trama de relações ecológicas, sociais, econômicas e culturais entre diversos atores e instituições (Beni, 2012). Colaborando para a conformação estrutural do sistema turístico, os órgãos públicos devem buscar o acordo com instituições privadas e do terceiro setor para que, conectadas, possam dar suporte às ações de desenvolvimento do turismo.

Em última instância, esse conjunto de representações é que constrói o pensamento estratégico sobre o turismo em uma dada localidade (Panosso Netto et Lohmann, 2008). Do ponto de vista da funcionalidade, as intervenções públicas concorrem para a manutenção equilibrada desse sistema e são responsáveis pela geração de interferências positivas e negativas de grande significado (Cunha, 2001).

Nesse campo, estão sendo estudadas as relações entre a atuação do poder público e o desenvolvimento do turismo, existindo, no Brasil, maior concentração de pesquisas sobre a coordenação nacional e menos investigação na esfera estadual (Solha, 2005). Com vistas a contribuir com a análise da gestão pública do turismo no Estado do Rio de Janeiro, desenvolveu-se, então, esse trabalho, no período de agosto de 2013 a fevereiro de 2014. O estudo apresenta informações e análises sobre a TurisRio, a partir de cenário precedente à criação da SETUR e à execução do Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR RJ), quando havia dúvida acerca da importância e eficácia daquela empresa (Lima, 1999).

Não existiam, então, investimentos públicos estaduais significativos em projetos de desenvolvimento turístico, e isto estava atrelado, em certa medida, ao descrédito da instituição e a falhas no planejamento da empresa (Lima, 1999). Diante disso e com base em análise documental e observação participativa, foram verificados os avanços e dilemas da organização e suas interferências no desenvolvimento do turismo estadual, bem como as perspectivas depois da criação da SETUR, em dezembro de 2010.

A pesquisa foi orientada, ainda, pela participação da TurisRio em programas nacionais e estaduais e, ao final, concentrou-se no PRODETUR RJ, por ser o maior conjunto de investimentos no setor já posto em curso no estado, e cujas negociações de aplicação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tiveram início em 2008, com contratação em 2011. Como produto da investigação, apresentam-se referências para novas práticas de gestão pública do turismo fluminense, em especial para a TurisRio, podendo se tornar um estudo aplicado.

Considerando que, no âmbito do PRODETUR RJ, a execução dos projetos ligados à SETUR foi iniciada em 2014, caberá verificar, ao longo do tempo, as respostas para as questões que este estudo pondera. Abre o mesmo, portanto, um leque de possibilidades para outras pesquisas e aprofundamentos sobre o tema de referência, permitindo a incursão, por exemplo, sobre os demais elos do sistema turístico no estado.

1.1 Referências teóricas

1.1.1 Competência dos órgãos públicos de turismo

A verificação das competências da SETUR e da TurisRio foi baseada em Beni (2008), para quem os órgãos públicos do turismo têm a responsabilidade de determinar prioridades, criar normas e administrar recursos e estímulos, sob orientações de governo e provendo facilidades para que essas funções se realizem. Orquestram as políticas públicas de turismo, ou a congregação de fatores condicionantes e de diretrizes básicas, para que os objetivos de fomento e evolução sejam alcançados no setor.

Como organismos centralizados ou descentralizados, são essencialmente operacionais, executores de políticas públicas específicas. Diferenciam-se, quanto à forma, em relação à finalidade e âmbito de atuação, gozando alguns de mais autonomia que outros. No âmbito estadual, confia-se que esses organismos sejam apoiados pela esfera federal e que ratifiquem o modelo de descentralização adotado pelo MTur, devendo formular programas, executar projetos regionais e respaldar o aprimoramento dos equipamentos necessários à realização da atividade turística (Beni, 2008).

Para Provinciali (1998), os órgãos oficiais de turismo devem ser vistos por uma perspectiva multidimensional, como está colocado no modelo de desenvolvimento institucional proposto na década de 1990 e que se ancora nos padrões de fortalecimento institucional previstos no âmbito do PRODETUR.



1.1.2 Stakeholders e governança

O estudo teve como aporte a teoria dos *stakeholders*, definidos por Jones *et Wicks* (1999) como organizações e grupos que afetariam e seriam afetados pelas instituições com as quais interagem, e cujos interesses teriam, indiscriminadamente, valor intrínseco para as mesmas. Para Bethlem (2009), *stakeholder* diz respeito àquele que arrisca e aposta em uma empresa, provocando reflexos na atuação organizacional, tais como fornecedores, governos, grupos de interesse especiais e instituições diversas. Figuram como agentes que forjam opinião sobre como deve ser o desempenho social e econômico de uma organização, atuando como forças que raramente constituem voz uníssona, no que resulta em uma pluralidade interessante de olhares (Ansoff *et al.*, 1990).

No rol desses grupos, encontram-se, muitas vezes e em estado latente, os mecanismos para a eclosão da governança como possibilidade de relação entre atores públicos e privados na solução de problemas públicos, resgatando “redes/comunidades/sociedades” e oferecendo plataformas organizacionais que envolvem os cidadãos na construção de políticas (Secchi, 2009, p. 359-360), sendo notória, no turismo, a existência dessa rede.

Ramos (2008) observa fases de crescimento do processo de descentralização no turismo brasileiro com a implantação dos programas nacionais, verificando-se, igualmente, a intenção de criar condições facilitadoras para a estruturação de órgãos colegiados em todo o país através das diretrizes do Plano Nacional de Turismo 2003-2007 (MTur, 2003).

De algum modo, a governança pública como “modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas” revela a fragilidade do Estado na resolução de seus próprios problemas e envolve os *stakeholders* na construção de relacionamentos para o alcance de objetivos comuns (Secchi, 2009, p. 358), decorrendo daí a importância dos conselhos deliberativos.

Não obstante, em qualquer nível de atuação, parece mais fácil criar tais instâncias de governança do que manter delas a motivação e o engajamento necessário para o exercício produtivo, podendo “esses novos atores do turismo, ao serem incluídos nos fóruns decisórios, participar ‘apenas’ como avalistas de decisões que dariam continuidade a velhas práticas” (p. 85), como mostram Araújo *et Taschner* (2012).

1.1.3 Planejamento e gestão pública

Na análise dos caminhos percorridos pela gestão pública do turismo no Estado do Rio de Janeiro, destacaram-se os fundamentos de Secchi (2009) sobre paradigmas organizacionais e relacionais ligados à reforma da

administração pública, que toma como um dos critérios as funções clássicas da administração, quer sejam de planejamento, organização, direção e controle.

A reflexão daquele autor supõe quatro padrões: o modelo burocrático de Max Weber, a administração pública gerencial, o governo empreendedor, e a governança pública. O planejamento seria uma função de força da administração pública gerencial e do governo empreendedor, porque esses paradigmas levam em conta “o processo de planejamento estratégico, no acordo de objetivos entre políticos, burocratas e cidadãos e na adoção da administração por objetivos”. A ênfase na organização seria dada pelo modelo burocrático, e a direção (liderança e coordenação) pela governança, enquanto o controle estaria presente em todos os modelos apresentados (Secchi, 2009, p. 363).

A visão romanceada de Osborne *et Gaebler* (1995) sobre as mudanças necessárias às instituições públicas do mundo contemporâneo também aponta que novos modelos flexíveis deveriam ser experimentados em resposta ao desafio iminente de redefinição do espaço público, parecendo louvável a ruptura com os padrões de planejamento burocrático e, nas assertivas de Secchi (2009), vemos se destacar a “administração pública gerencial ou nova gestão pública”, estabelecida “em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (p. 354).

Para o autor, no entanto, modelos de reforma como a administração pública gerencial, fundada nos valores de “eficiência, eficácia e produtividade”, e o governo empreendedor, sob o norte da “produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, *marketization* (utilização de mecanismos de mercado dentro da esfera pública) e *accountability* (soma dos conceitos de responsabilização, transparência e controle) não se constituiriam em exemplos de ruptura, por manterem características do modelo tradicional burocrático (p. 353-354). Como lembra Secchi (2009), a reforma na administração pública se nota pela mudança progressiva nas “práticas de gestão, modelo de relacionamento e retórica” (p. 364).

No caso do Brasil, Motta (2007) atenta para o fato de que a democratização possa animar promessas de mais e melhores serviços, engendrando mudanças nas estruturas políticas tradicionais e a emergência de novas formas de gerenciamento. No entanto, lembra que isto reforça a ilusão da máquina administrativa milagrosa que responde com maior produtividade e qualidade sem a necessidade de reformas significativas, ou seja, mantendo-se o personalismo e o afastamento dos cidadãos da gestão pública.

Segundo o autor, é comum que os dirigentes na gestão pública sejam “prepostos de líderes políticos” e que passem a desprezar o que se encontra instituído pelos antecessores, justificando a descontinuidade como “necessária à



inovação”. Na verdade, preocupados “mais em garantir acesso a novos grupos de poder” e “menos em modernizar a gestão” (p.90).

Uma iniciativa que parece tentar romper com esse padrão no quadro brasileiro diz respeito à qualificação de gestores públicos através das Escolas de Governo, reunidas na Rede Brasileira de Formação de Governantes a partir de 2003. O objetivo da Rede é “aumentar a eficácia das instituições que trabalham com formação e aperfeiçoamento profissional dos servidores públicos dos três níveis de governo”, existindo no Rio de Janeiro cinco instituições conveniadas: Escola de Administração Judiciária – ESAJ – RJ, Escola de Contas e Gestão do TCE/RJ, Escola Fazendária do Estado do RJ – EFAZRJ, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos – CEPERJ / RJ e Secretaria Municipal de Administração do Rio de Janeiro – SMA / RJ (RNEG, 2013).

Pares *et Valle* (2006) notam, ademais, algum anseio dos órgãos públicos sobre o desempenho de suas funções, produtividade e qualidade de produtos e serviços prestados, ainda que no esforço de responder a “exigência do setor privado e da sociedade em geral, desejosa de atenção compatível com a cunha tributária” (p. 239).

Quanto ao planejamento, tomou-se como relevante a fundamentação de Matus (1997) sobre oferecer essa função da administração a possibilidade de escolha do futuro, já que “o essencial do governo é a ação e o essencial do planejamento é o cálculo que a precede e preside”, sendo, por isso, que “planeja quem governa”, e “governa quem planeja” (T.I, p. 34).

Pareceu importante verificar, contudo, as limitações do planejamento estratégico, na medida em que essa abordagem apresenta, por vezes, uma visão cartesiana do problema, sem levar em conta a dinâmica social e política das organizações. A razoabilidade do planejamento estratégico firma-se, inicialmente, no pressuposto de que, conhecidos os objetivos, analisados os mercados e determinada a capacidade da organização, esta pode adotar uma nova atitude capaz de reconduzi-la ao caminho correto. Contudo, deve-se ressaltar a validade da administração estratégica que, para além do planejamento, valoriza não só os planos, mas, principalmente, os resultados alcançados (Ansoff *et al.*, 1990).

Como amparo à criação de indicadores para monitoramento de desempenho organizacional, ou de resultados alcançados com o planejamento, o método *balanced scorecard* de Kaplan *et Norton* (1997) mostra-se um instrumento útil na tradução de missões e estratégias organizacionais em medidas de performance, especialmente adequado para instituições públicas e sem fins lucrativos.

2 O SISTEMA TURÍSTICO FLUMINENSE

2.1 Papel e competências da SETUR e da TurisRio

A institucionalização do turismo fluminense ocorreu com a criação da TurisRio pela Lei n. 4.221, de 12 de abril de 1960, à época chamada Flumitur e instalada em Niterói, então capital do Estado do Rio de Janeiro. A Empresa de Turismo do Município do Rio de Janeiro (Riotur) foi criada em 1972 e respondia pelo Estado da Guanabara. Em 1975, com a fusão dos dois estados, a sede da TurisRio mudou-se para a cidade do Rio de Janeiro e a Riotur passou a ter competência sobre a capital, enquanto a TurisRio voltava-se ao atendimento do estado como um todo e, em especial, do interior.

Sociedade por ações de economia mista, ao longo de sua história a TurisRio esteve vinculada a diversas pastas da administração direta do governo, encontrando-se ligada à SETUR desde a criação do órgão pelo Decreto n. 42.777, em 30 de dezembro de 2010. O objetivo da empresa é “promover o desenvolvimento do turismo e atividades correlatas, em estreita consonância com a política de desenvolvimento econômico e social do Estado” (TurisRio, 2005).

É competência da organização: propor políticas para o desenvolvimento do turismo; coletar, processar e divulgar dados sobre as atividades turísticas; fiscalizar o cumprimento das decisões e resoluções da SETUR e órgãos federais; divulgar o turismo fluminense no país e no exterior; incentivar a realização de eventos turísticos; manter inventário dos recursos turísticos; orientar e incentivar programas de capacitação profissional; identificar oportunidades de investimentos; prestar assistência técnica, implantar, administrar e cadastrar empreendimentos turísticos; promover serviços básicos e infraestrutura de apoio; sugerir e adotar medidas de preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural de interesse turístico; administrar e fiscalizar a concessão e utilização de incentivos fiscais para a promoção do turismo, por delegação do MTur (TurisRio, 2005).

Sobre a SETUR, a organização está atrelada à administração direta do Governo do Estado, conta com orçamento próprio e é formada por quadro de livre nomeação. O objetivo da instituição é “promover o turismo e as atividades correlatas, em consonância com a política de desenvolvimento econômico e social do Estado e o Plano Diretor de Turismo”, referência idêntica ao objetivo da TurisRio e um dos indícios de que o papel e as funções dos dois órgãos, na prática, se confundem. Como atribuições da secretaria, distinguem-se “a formulação da política de estímulo ao desenvolvimento do turismo no Estado, identificar, selecionar e divulgar seus produtos turísticos, bem como as oportunidades para investimentos no setor” (SEPLAG, 2011, p. 219).

O macro objetivo da SETUR, entendido, de certo modo, como missão organizacional, é a promoção do desenvolvimento sustentável e integrado do turismo



fluminense. Dentre os objetivos setoriais, constam: desenvolver o turismo de modo sustentável; implantar políticas públicas para o fomento do turismo e a qualificação de profissionais, serviços e produtos turísticos; promover a integração do setor e de sua cadeia produtiva; implantar políticas públicas visando à interiorização do turismo e à valorização da regionalização; formular política de estímulo à identificação, seleção e divulgação de produtos turísticos. Como programas finalísticos setoriais da SETUR, constam projetos relacionados ao PRODETUR RJ e outros afins (SEPLAG, 2011).

2.2 A rede de interlocução do turismo no estado

No contexto da descentralização, a rede de interlocutores da gestão pública do turismo fluminense é formada, proeminentemente, pelos órgãos municipais de turismo, pelas instâncias de governança municipais, regionais e estaduais, e pelo *trade* turístico, ou cadeia de negócios do setor.

Em relação aos municípios, parece pertinente que a estrutura pública local disponha de órgãos específicos para atender à atividade turística, principalmente onde esta tenha relevância econômica. É, portanto, prerrogativa da SETUR e da TurisRio apoiar a estruturação desses órgãos, existindo no estado, em 2009, 70 secretarias locais que incluíam o turismo, nove órgãos específicos de turismo e apenas quatro municípios sem representação para o setor (TurisRio, 2009).

O Estado do Rio de Janeiro espelha o modelo nacional, tendo como principal braço consultivo o Conselho Estadual de Turismo (CET). Criado pelo Decreto n. 33.334/2003, o CET é composto por 52 entidades, sendo presidido pelo secretário de estado de turismo. Dentre os membros desse colegiado, destacam-se: secretarias de estado (educação, segurança, ambiente, agricultura, esporte e lazer, trabalho e renda); associações e federações de classe (representativas das agências de viagens, meios de hospedagem, organizadoras de eventos, bares e restaurantes, transportadoras de turismo, *convention & visitors bureau* e academia do turismo); sindicatos; instituições do sistema “S”; agências financiadoras.

São objetivos do CET: sugerir medidas de aprimoramento do turismo fluminense; colaborar na gestão da política estadual de turismo; promover a articulação institucional, parlamentar e com a sociedade civil, para o desenvolvimento do setor; estimular a profissionalização do turismo; promover a regionalização (TurisRio, 2013).

Outra instância em âmbito estadual apoiada pela SETUR e pela TurisRio é o Fórum Estadual de Secretarias Municipais de Turismo (FEST), espaço de interlocução criado em 1997 que reúne secretários e dirigentes dos órgãos municipais de

turismo. O objetivo do FEST é buscar o fortalecimento da atividade local, tendo o mesmo assento no CET.

No tocante à instalação dos conselhos municipais e regionais, essa iniciativa foi claramente estimulada pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e pelo Programa de Regionalização Roteiros do Brasil (PRT). No caso das instâncias municipais, a premissa era de que essas estivessem mais próximas da comunidade local, podendo cumprir bem com o papel de interlocutores em defesa de interesses coletivos (Embratur, 1999). Quando do término do PNMT em 2003, existiam 24 conselhos municipais no estado e, em 2009, eram 27 os que estavam atuantes. Sobre os conselhos regionais, esses foram forjados como colegiados corresponsáveis pela gestão do turismo integrando municípios em regiões, existindo seis dessas instituições ativas (TurisRio, 2009).

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Utilizou-se no estudo o método científico indutivo, partindo-se de dados particulares para conclusões mais abrangentes do que as premissas em que aquelas se basearam. O método considera que: premissas acerca de acontecimentos observados podem levar a conclusão que contém acontecimentos não observados; partindo do raciocínio e de indícios percebidos, chega-se a uma realidade antes desconhecida; do especial, chega-se ao mais geral (Marconi et Lakatos, 2010).

Em relação aos métodos de procedimento, ou seja, com finalidade de explicar os fenômenos observados, recorreu-se ao método comparativo que, ao buscar a explicação de certos fenômenos, pode alcançar, em certa medida, elos causais entre elementos presentes e ausentes (Marconi et Lakatos, 2010).

Considerando o alcance dos objetivos propostos (Gil, 2002; Vergara, 2007), classificou-se a pesquisa como:

1. Descritiva, quanto aos fins;
2. Documental e estudo de caso, quanto aos meios;
3. Qualitativa, quanto à abordagem.

Conforme Gil (2002), a pesquisa descritiva visa retratar características de dada população ou fenômeno, ou compor relações entre variáveis, podendo oferecer uma nova visão do problema e aproximando-se, deste modo, da pesquisa exploratória. A pesquisa documental, embora tenha similaridades com a bibliográfica, emprega fontes que não foram tratadas, ou que podem ser recriadas. Já o estudo de caso, viabiliza a visão global de um problema ou fenômeno, identificando possíveis fatores de influência do mesmo e sobre o mesmo. Quanto à pesquisa qualitativa, esta busca o aprofundamento de um grupo social, organização, etc., atuando onde aspectos da realidade não podem ser



quantificados e procurando compreender e explicar a dinâmica das relações sociais.

Os dados do estudo foram coletados utilizando-se:

1. Artigos e livros, para o referencial teórico;
2. Monografia sobre a organização pesquisada (Lima, 1999) e documentos institucionais, tais como atas de reunião, Regimento Interno e Estatuto Social, balanços patrimoniais para investigação sobre estrutura, comportamento e gestão institucional;
3. Documentos técnicos (relatórios de atividades, planos, programas e projetos), para observação das iniciativas de desenvolvimento turístico no território de abrangência do estudo;
4. Observação participativa natural, intensiva e assistemática, uma vez que o pesquisador faz parte da organização investigada (Marconi *et* Lakatos, 2010).

4 ANTECEDENTES DO PRODETUR RJ

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989 indica que o Plano Diretor de Turismo (PDTur) é o instrumento básico de intervenção no setor, orientador das ações de planejamento, promoção e execução das políticas públicas nesta esfera (ERJ, 1989). Contudo, apenas em 1998 tomou-se a iniciativa de construção do PDTur, editado pelo Decreto 31.078/2002 e apresentado em dois documentos, o primeiro contendo o diagnóstico da atividade turística no estado, e o segundo, abarcando um prognóstico, com propostas de intervenção para o desenvolvimento do setor. No prognóstico, são apresentados cinco macroprogramas: Desenvolvimento Institucional; Infraestrutura de Apoio; Sistema de Informações; Fomento à Atividade; e Consolidação do Produto Turístico. Os macroprogramas se desdobram em 12 programas compostos por projetos e ações específicas (TurisRio, 2001).

O PDTur também reorganiza as regiões turísticas estaduais, cujo primeiro mapa data dos anos 1980, ancorando-se em critérios e informações do diagnóstico. Esse mapeamento vem sendo considerado nos programas nacionais e estaduais e na orientação das políticas públicas do turismo, a despeito das críticas de Beni (2008) sobre a técnica poder considerar, como turísticas, áreas que não o são.

Tradicionalmente, o estado tem buscado o alinhamento com as políticas públicas nacionais, refletindo-se isto na participação em iniciativas como o PNMT, o PRT e o PRODETUR. O PNMT esteve em vigor de 1993 a 2003 e provocou mudanças culturais importantes através da sensibilização acerca da importância da atividade, da mobilização de atores e lideranças locais, e da orientação

para a implantação de conselhos, fundos municipais de turismo e planos estratégicos de desenvolvimento turístico, além de ter criado as bases para instalação da estratégia da regionalização que veio posteriormente. Acolhido pelo Rio de Janeiro em 1998, o PNMT resultou na adesão de 71 municípios fluminenses (TurisRio, 2009).

O PRT iniciou-se em 2004, propondo diretrizes políticas e operacionais para o fomento da atividade com foco não mais na célula municipal, mas nas regiões turísticas, de modo a valorizar a integração e a cooperação. Conforme esse entendimento, mesmo aqueles municípios com potencial ainda pouco explorados podem compor a cadeia produtiva do turismo, impulsionados pelos grandes polos receptores. Essa premissa incitou a criação de outros programas emplacados pelo MTur, como os Estudos de Competitividade do Turismo Brasileiro que mapeiam municípios com capacidade de irradiação do seu potencial turístico para áreas próximas (MTur, 2009).

O PRT foi gestado em módulos não sequenciais visando a ações de sensibilização, mobilização, institucionalização das instâncias de governança regionais, elaboração e implantação de planos estratégicos de desenvolvimento do turismo regional, criação de sistema de informação turística, implantação de roteirização turística, apoio à comercialização e criação de sistema de monitoramento e avaliação do programa (MTur, 2004). Hoje o Plano Nacional de Turismo 2013-2016 mantém a regionalização como macroprograma, recomendando ações de fortalecimento da gestão descentralizada, a busca de parcerias e a participação social (MTur, 2013).

5 O PRODETUR RJ

Trata o PRODETUR RJ de uma linha de investimentos tomados de empréstimo do BID, da ordem de US\$ 187 milhões dos quais 40% representam contrapartida do Estado. A SETUR é o órgão mutuário do programa de que também participam as Secretarias de Estado de Obras, Cultura e Ambiente (ERJ, 2011). Cabe sublinhar que, do ponto de vista das aplicações públicas, essa é a maior inversão direta posta em curso no estado para o fomento do turismo, desafiando a SETUR e a TurisRio pela oportunidade singular de alinhar investimentos a perspectivas de desenvolvimento e geração de emprego e renda.

Distante de outras experiências brasileiras, como da Região Nordeste participante do programa desde 1994 (Souza, 2013), o Estado do Rio de Janeiro logrou a contratação do PRODETUR apenas em 2011, tendo frustrado iniciativas anteriores. As negociações que levaram à recente conquista tiveram início em 2008 com intermediação do MTur.

A área de abrangência do programa está fixada em dois polos, Litoral e Serra, e foi orientada pelos Planos de



Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS), respeitando-se a regionalização turística (TurisRio, 2010). Participam do programa 23 municípios: Rio de Janeiro, Niterói, Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty, e Rio Claro, no Polo Litoral; Itatiaia, Resende, Cachoeiras de Macacu, Nova Friburgo, Petrópolis, Teresópolis, Barra do Piraí, Rio das Flores, Vassouras e Valença, no Polo Serra. Do ponto de vista técnico, essa escolha considerou o grau de atratividade dos destinos, a similaridade dos segmentos turísticos, a variedade de equipamentos e serviços, e as distâncias e tempos de deslocamento da capital (TurisRio, 2013).

Quadro 1. Matriz sintética de investimentos do PRODETUR RJ

Componentes	Fontes de Recursos (US\$ 1.000)		
	BID	Estado	BID + Estado
Estratégia de Produto Turístico	53.717,73	31.325,74	85.043,47
Estratégia de Comercialização	9.000,00	0,00	9.000,00
Fortalecimento Institucional	8.526,72	0,00	8.526,72
Infraestrutura e Serviços Básicos	15.000,00	39.532,82	54.532,82
Gestão Ambiental	10.100,00	2.500,00	12.600,00
Auditoria, Gerenciamento e Supervisão	15.100,00	0,00	15.100,00
Saldo a reprogramar	555,55	1.641,44	2.196,99
Total de investimentos	112.000,00	75.000,00	187.000,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em documentos disponibilizados pela UCP (2014)

De modo geral, essas inversões devem servir para: recuperar e valorizar atrativos turísticos públicos e melhorar a competitividade dos destinos e dos empreendimentos turísticos; fortalecer a imagem dos destinos e garantir a efetividade na comercialização dos produtos turísticos; fortalecer os órgãos de turismo através de instrumentos de gestão e do apoio aos municípios; garantir a acessibilidade e a satisfação das necessidades básicas do turista; assegurar a preservação dos recursos naturais e culturais, prevenindo e mitigando impactos que o turismo possa gerar (MTur, 2014).

Pode-se elencar como exemplo, os seguintes projetos contemplados pelos componentes do PRODETUR RJ: desenvolvimento de novos roteiros; criação de centros de atendimento ao turista; implantação e recuperação de centros de memória, culturais e temáticos; urbanização de áreas; identificação de novas oportunidades de negócios; qualificação profissional; sinalização turística; implantação de plano de marketing; fortalecimento institucional da SETUR/TurisRio, instâncias de governança e órgãos municipais de turismo; incentivo à formalização da atividade; criação de núcleo de estudos; pesquisas de oferta, demanda turística e ambiente empresarial; implantação de estradas parque e péries; estudos de viabilidade; auditoria ambiental; fortalecimento de Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) e implantação de parques (TurisRio, 2013).

O PRODETUR RJ conta com uma unidade de coordenação (UCP) e o apoio de uma empresa que gerencia o programa. A UCP, da qual participam as secretarias de estado envolvidas, é o órgão de interlocução com o BID, dependendo os projetos inseridos no programa da não objeção do banco no decorrer de diversas etapas.

Com prazo de execução até 2015, o programa está organizado em uma matriz de investimentos de cinco componentes para a implantação de projetos diversos, conforme os objetivos e resultados pactuados com o BID (Quadro 1).

Alguns desses projetos estão em fase de execução, outros de contratação e alguns se encontram em elaboração, podendo a matriz de investimentos do programa sofrer variações. Como principais resultados são esperados a interiorização do turismo e a qualificação da demanda turística internacional.

6 DILEMAS E PERSPECTIVAS DA GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO FLUMINENSE

6.1. O caso da TurisRio

O estudo verificou a sobreposição de funções da TurisRio e da SETUR, ressaltando a falta de autonomia institucional e contrariando a hipótese de Beni (2008). Conquanto seja uma sociedade de economia mista, a TurisRio sempre dependeu dos cofres públicos para a sua manutenção, tendo foco na resolução de problemas cotidianos e enfatizando objetivos de curtíssimo prazo. Desse modo, planejar a empresa não se resumia a uma tarefa simples, ainda mais sem a prática da captação de recursos e de geração de recursos próprios, conforme se constatou nos balanços patrimoniais da instituição.

Não se notou preocupação sistemática com o acompanhamento do desempenho organizacional, como



preconizam Kaplan *et Norton* (1997), nem mesmo com a memória dos trabalhos executados, não existindo na empresa documentos que comprovem essas práticas.

Não estava clara a razão de ser da TurisRio, nem existia uma estratégia ou um caminho definido a seguir. Conforme consulta documental, consta que a empresa realizou em 2000 o primeiro seminário de planejamento estratégico, iniciativa que não seguiu adiante. O planejamento organizacional estava centrado em funções orçamentárias e financeiras, repercutindo na gestão de tal modo que era sedutor presumir a validade universal do *management* e pensar a mudança organizacional como simples questão de modernização gerencial, tendência que Motta (2007) denuncia. Logo, a visão de Osborne *et Gaebler* (1995) parecia louvável para enfrentar a problemática da TurisRio, mas valia a prevenção de Motta (2007) sobre a impossibilidade de fazer surgir, de forma simples, uma máquina administrativa milagrosa.

Os modelos de reforma apontados por Secchi (2009) mostravam-se distantes da realidade institucional investigada, não se verificando sequer o anseio de que falam Pares *et Valle* (2006) com o bom desempenho institucional para garantir a satisfação dos *stakeholders*.

Nem mesmo as características da formalidade, impessoalidade e profissionalismo do modelo racional-legal de Weber mostrado por Secchi (2009) estavam presentes na empresa. Embora produzisse muitas normas internas, observou-se que nem sempre essas eram lembradas e seguidas, prevalecendo, na comunicação interna, a informalidade. Conforme documentos internos, o quadro de colaboradores era enxuto, mas o organograma institucional pesado e, com vários níveis hierárquicos, chegava a forjar gerentes de si mesmos, sem equipes de trabalho. Não eram claras as funções setoriais da instituição, nem as linhas de comando. A representação da empresa não se associava, necessariamente, às posições hierárquicas, sendo as funções gratificadas usadas, muitas vezes, como complemento remuneratório, o que criava a expectativa de não pertencerem à organização, mas às pessoas. A empresa não dispunha de plano de cargos e salários e quase sempre não era orientada nas questões de pessoal pelo mérito, mas pelas indicações políticas. Além disso, a falta do que o modelo weberiano propõe como profissionalismo contribuía para o aparecimento, na organização, de uma grande família que, conforme os tempos e os interesses de cada um, mostrava-se mais ou menos unida.

O modelo de gestão da organização não evocava a racionalidade de Osborne *et Gaebler* (1995) e parecia comprovar a tese da ineficiência pública em face dos exemplos da iniciativa privada, acolhida pela inspiração modernista apontada por Motta (2007, p. 92). Além de tudo, os relatórios sobre projetos da empresa indicaram que nem

sempre os elementos técnicos eram privilegiados na gestão do turismo no estado. Antes do PDTur, era maior o risco de descontinuidade das ações da empresa, muitas vezes sujeitas à aspiração pessoal dos gestores, o que Motta (2007) atribui poder ser não casual e agravado pela alternância dos governos. A memória dos projetos era a memória dos técnicos, somada às declarações sucintas e obrigatórias dos balanços patrimoniais da empresa, conforme comprova a vista de documentos e a observação participativa.

No caso dos *stakeholders* da TurisRio, a consulta documental evidenciou que os mesmos guardavam expectativas muito positivas sobre a instituição, confiando na capacidade organizacional. Os órgãos municipais, em especial, esperavam que a empresa auxiliasse efetivamente no desenvolvimento do turismo local, certos de que a organização dispunha de recursos técnicos e financeiros para tanto. Embora não houvesse a sistematização dos projetos desenvolvidos pela empresa, além de participar dos programas nacionais, a TurisRio buscava atender a várias demandas dos municípios fluminenses e, longe de cobrir as competências previstas no Estatuto Social, realizava ações que se mostravam importantes para os parceiros, aplicando-as na medida em que permitiam as dificuldades.

6.2. Novos desafios e oportunidades

Considerou-se inegável que a criação da SETUR acena com outro *status* e visão do turismo fluminense e, se a pasta não dá corpo, parece dar crédito ao setor, haja vista os investimentos do PRODETUR RJ. A iniciativa responde, embora tardiamente, a preceito constitucional, reafirmando a participação do Estado no turismo como fator de desenvolvimento social e econômico. Cabe, todavia, ao Estado proporcionar as condições necessárias ao pleno funcionamento da atividade, bem como definir a política que irá nortear o setor, o que não aparentou estar resolvido (ERJ, 1989).

Por outro lado, a coexistência de duas unidades vinculadas de gestão, a SETUR e a TurisRio, sem que haja clareza dos papéis e responsabilidades de uma e outra, tende a aumentar os níveis de incerteza quanto a estratégias que sirvam de guia a objetivos comuns, problema compartilhado com outros estados brasileiros, como mostra Solha (2005).

Soou fundamental a revisão ou construção dos planejamentos organizacionais que sirvam ao fortalecimento institucional e que deem sustentação à implantação e participação em programas e projetos de fomento ao setor. Tudo isso deve ser posto sob a diretriz do PDTur que, uma vez atualizado, tratará de iluminar as políticas públicas de desenvolvimento do turismo no estado. Lembrando Secchi (2009), a reforma da administração pública ainda precisa se efetivar no núcleo gestor do turismo fluminense.



De fato, a pesquisa documental mostrou que não houve alteração no desenho estrutural da TurisRio ou atualizações estatutárias significativas, observando-se ao agravamento de questões relacionadas à motivação de pessoal, comunicação interna e outros. Não há quadro efetivo de colaboradores na SETUR e o da TurisRio ***mingua com o tempo, não se podendo contratar para uma ou outra organização, a não ser por concurso público, o que ainda não se realizou. Os estagiários e os cargos de confiança visam suprir essa falta, mas há que se ter cuidado com as brechas que a necessidade, por vezes, facilita.***

Conforme a verificação de documentos internos, algumas instâncias de governança do turismo instituídas no esteio do PNMT e do PRT avançaram, outras se tornaram inativas, sendo necessário investigar com cuidado caminhos que estimulem à dinâmica e ao engajamento dos atores que alimentam esses espaços. Os resultados da regionalização, ainda em vigor, indicaram que mudanças são necessárias não só no Rio de Janeiro, mas não se verificou no estado nenhuma iniciativa concreta nessa direção (MTur, 2010). O risco apontado por Araújo *et* Taschner (2012) pareceu, portanto, atual.

Ao que se observou, esperava-se pelo apoio efetivo ao FEST que, apesar de ter desenvolvido plano estratégico próprio, encontra ainda dificuldades para se tornar sustentável e independente. Já o CET mostrou-se exemplar em atuação e continuidade, de acordo com a verificação de atas de reuniões, faltando, talvez, maior inserção desse fórum na formulação estratégica das políticas públicas do setor.

Se a participação da TurisRio e da SETUR nos programas nacionais, embora consolidada, não pode ser traduzida em iniciativas que garantam a continuidade das ações implantadas, restou vigente grande expectativa sobre o PRODETUR RJ, cujo escopo abriga demandas básicas e antigas para o turismo fluminense.

Dos projetos incluídos no programa, consta a reestruturação institucional da TurisRio e da SETUR, prevista no conjunto de iniciativas para o fortalecimento institucional, como apontado por Provinciali (1998). Outras ações são esperadas para esse rearranjo do sistema turístico, incluindo pesquisas que deverão sustentar a criação de um observatório do turismo, ou núcleo de estudos e pesquisas, preconizado como fundamental no PDTur.

Nesse contexto, evidenciou-se como premente a preparação do Rio de Janeiro para os megaeventos que se avolumam no estado e dinamizam segmento de significativo valor econômico, social e cultural, dando-se a perceber que o tempo não se pode deixar perder, nem as oportunidades.

7 UM NOVO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA PARA O TURISMO FLUMINENSE

As análises sobre a gestão pública do turismo no Estado do Rio de Janeiro apontaram para a primordial remodelagem institucional da TurisRio, independente da vinculação a que estiver afeita a empresa.

Entende-se que a SETUR garante peso ao setor, mas que a TurisRio tem igualmente missão estratégica, supletiva e assistencial ao Estado como quer Beni (2008), devendo congregiar os esforços disponíveis para agregar o sistema turístico a outras atividades produtivas. Entretanto, há que se cuidar, primordialmente, das seguintes questões:

1. O núcleo da gestão pública do turismo devidamente organizado e esclarecido quanto às suas funções estratégicas ou executoras deve servir à regulamentação, articulação e fomento da atividade turística, garantindo o equilíbrio, a integração e a sustentabilidade do sistema de Beni (2001);
2. Identificar o “propósito unificante” é função determinante do planejamento (Beni, 2008, p. 111) e recomendação ratificada no estudo de caso dos órgãos públicos do turismo fluminense;
3. A organização territorial do turismo (Beni, 2008) e a criação de instâncias de governança por si só não respondem às necessidades da gestão do turismo, não bastando apenas o impulso da descentralização no Estado do Rio de Janeiro (Araújo *et* Taschner, 2012; MTur, 2010);
4. O planejamento estratégico não exclui o planejamento normativo, sendo complementares na abordagem circunstancial dos problemas relacionados às organizações investigadas (Matus, 1997), e devem se somar à administração estratégica e à gestão por resultados (Ansoff *et al.*, 1990);
5. É fundamental que as organizações observadas contem com sistema de acompanhamento de desempenho e de resultados, práticas estimuladas pelo BID no âmbito do PRODETUR RJ e fruto de experiências de governo que podem servir de *benchmarking*, como no caso de Minas Gerais (Corrêa, 2007) ou da Bahia e Ceará, esses em relação ao turismo (Solha, 2005);
6. O planejamento estratégico é, portanto, apenas o arranco nessa nova ordem de gestão que valoriza o processo de *feedback* das políticas públicas e procura integrar *accountability* e *responsiveness*;
7. A instalação de novos paradigmas não pode ignorar que “a plena utilização dos instrumentos de gestão por resultados depende do reconhecimento e da aceitação do modelo pelos agentes políticos,



dirigentes públicos e servidores públicos” (Pares *et Valle* (2006, p. 235), uma vez que o modelo incorpora a perspectiva de vários mandatos e a adequação de competências para o seu exercício.

Por fim, cabe lembrar que o tema da gestão pública do turismo é complexo e dependente de requisitos culturais, e ainda está posto no modelo indicado por Provinciali (1998).

Como no Rio de Janeiro as iniciativas do PRODETUR RJ se acham em início de andamento, cabe, talvez, antes de por em curso certas práticas, reascender pela via do turismo o debate acerca da administração pública e do papel que o setor deve desempenhar, propondo-se no estado um novo modelo de gestão.

Se planejamento e ação devem caminhar juntos, como recomenda Matus (1997), é possível, ainda, apreciar experiências realizadas no que se refere à profissionalização das lideranças públicas em que se pode incluir o turismo, como mostra o exemplo das Escolas de Governo (RNEG, 2013). No âmbito do PRODETUR RJ, está prevista a capacitação de gestores públicos, com propósito mais simples que o argumento da Rede, bem como recomendações para a reformulação da gestão pública do turismo fluminense, oferecendo as bases para a mudança que se indica como necessária.

O projeto visa revigorar o sistema turístico no estado, robustecendo a governança e cumprindo com os objetivos específicos de analisar e adequar o mapa turístico institucional, procurando o alinhamento necessário com os níveis nacional, regional e municipal, e realizando ações de melhoria da capacidade institucional da SETUR, TurisRio e órgãos municipais.

A proposta de um novo modelo de gestão do turismo fluminense considera os componentes, atividades e produtos propostos no âmbito do PRODETUR RJ, mas não se pode dar por esgotado e definitivo, estando aberto a reformulações e revisões que devem decorrer de investigações futuras consoante os resultados de sua aplicação e servindo para posterior ampliação a outros destinos não contemplados pelo programa.

São sugeridos, nesse sentido, 5 produtos para o fortalecimento institucional da SETUR e da TurisRio:

1. *Benchmarking* de práticas nacionais e internacionais de gestão do turismo;
2. Diagnóstico da atual capacidade institucional da SETUR e da TurisRio, e proposição de plano de fortalecimento institucional;
3. Implementação de ações de fortalecimento da SETUR e TurisRio;
4. Diagnóstico da atual capacidade institucional dos

municípios e instâncias de governança, proposição de plano e implantação de ações de fortalecimento;

5. Capacitação de gestores e agentes públicos do turismo.

Para que tais iniciativas sejam exitosas, compreende-se que devam ser considerados, minimamente, os seguintes elementos em relação a:

1. Modelos de benchmarking: estrutura organizacional dos órgãos; mecanismos de coordenação e consenso; políticas, práticas e programas de turismo, incluindo os temas da regulamentação da atividade, segurança, consumo, acessibilidade, sustentabilidade, comercialização e marketing;
2. Diagnóstico institucional da SETUR e TurisRio: visão de futuro, marco referencial do ambiente externo e interno, objetivos, programas e projetos estratégicos a serem implantados; operações a serem realizadas, entidades envolvidas, prazos de execução e recursos necessários;
3. Ações de fortalecimento: revisão e proposição de organograma e documentos estatutários; proposta para complementação dos quadros funcionais através de concurso público; diretrizes para regulamentação de pessoal e plano de cargos e salários; projeto de organização e sistematização de processos e rotinas; estratégias de interlocução da rede do turismo fluminense; mecanismos de acompanhamento e avaliação;
4. Diagnóstico institucional dos municípios e instâncias de governança: papéis e funções; organização estatutária e regimental; planos, atividades e projetos existentes; estruturas físicas, material e de pessoal; modelos de gestão, integração e cooperação; ações de monitoramento e avaliação;
5. Capacitação de gestores públicos: diversidade social, cultural, econômica e ambiental das regiões; *benchmarking* de casos de sucesso.

8 CONCLUSÕES

De tudo observado, considera-se que o turismo no Estado do Rio de Janeiro atravessa uma fase de oportunidades e pode ou não aproveitá-las bem. Notadamente, a administração pública exerce papel importante na estruturação do setor, mas corre o risco de não conseguir desempenhar a contento a sua missão através dos órgãos estaduais que têm essa responsabilidade, ao menos do modo como estão atualmente organizados.

O PRODETUR RJ tem prazo de execução até 2015 e, conforme transcorre, pode exigir o aditamento desse prazo



para a conclusão dos projetos previstos no seu escopo. Servirá, de qualquer modo, para ajudar a arrumar o palco para os turistas que visitarão o estado aproveitando a realização dos Jogos Olímpicos em 2016 e de outros eventos que fortalecem segmento de oportuno crescimento no estado, além de atender a demandas ratificadas por diversos atores ao longo do tempo.

Anuncia-se um momento ímpar para a revisão da gestão pública do setor, para a qual fica recomendada a reformulação de políticas e práticas, com base na leitura dos erros e acertos que a TurisRio e a SETUR experimentaram, em especial por sua participação em programas nacionais e conforme recomendar a atualização do PDTur.

De muitos aspectos do setor, um dos mais relevantes é a preocupação de que o mesmo se desenvolva em bases de sustentabilidade, o que exige a interface de relações éticas e responsáveis entre as organizações públicas, as instâncias de governança, o *trade* turístico e as comunidades. Nesta direção, a teoria dos *stakeholders* ajuda no diálogo de diferentes atores sociais, necessário à discussão de interesses que tendem a convergir para o consenso quando estão em jogo objetivos comuns (Jones *et* Wicks, 1999; Bethlem, 2009; Ansoff *et al.*, 1990).

Outro aspecto do turismo diz respeito à limitação, no Brasil, de pesquisas na área da gestão pública de âmbito estadual (Solha, 2005), faltando definir indicadores que ajudem na verificação dos retornos proporcionados pelo desempenho da TurisRio e da SETUR, como recomendam Kaplan *et* Norton (1997) e que pode ser resolvido, em parte, com as ações de fortalecimento institucional no âmbito do PRODETUR RJ. A ausência de indicadores que alicercem o acompanhamento das ações da TurisRio, comprovando ou não os seus resultados, impede a correção de direções eventualmente equivocadas, além de impossibilitar a comprovação do desempenho organizacional, o que deixa a empresa frágil diante dos que nela apostam.

Não são poucos os embaraços enfrentados pela organização ao longo do tempo, estando a TurisRio na berlinda das instituições dispensáveis antes da criação da SETUR. Nesse caso, parecem confundidos os conceitos de importância com o de boa gestão, o que não parece ser novo na administração pública (Secchi, 2009; Motta, 2007; Osborne *et* Gaebler, 1995).

Se a mudança de liderança na empresa, ao menos de quatro em quatro anos, pode dificultar o dimensionamento de objetivos no médio e longo prazo e, conseqüentemente, o planejamento organizacional, deve-se buscar a adequação sistemática dos vetores políticos e técnicos que entrecruzam a gestão pública do setor.

A proposição de um novo modelo de gestão pública para o turismo fluminense aponta apenas as referências para a mudança institucional em bases de maior integração e sustentabilidade ambiental, cultural, social e econômica, cabendo o aprofundamento desses conceitos e sua aplicação prática continuada.

O PRODETUR RJ, somado a outras inversões que direta ou indiretamente poderão influenciar positivamente o cenário vigente, acena como chave para a abertura dessas novas possibilidades. Contudo, faz-se ainda necessária a observação dos passos até então percorridos e a reflexão sobre outros que sirvam à ancoragem de modos de gestão pública pautados no planejamento situacional, na atenção com os resultados e na construção coletiva.

Diante das oportunidades trazidas pelo PRODETUR RJ e das lições que devem ter sido aprendidas, que sirva de farol o sinal de alerta de Matus (2006) impedindo a continuidade da improvisação na gestão pública que, dominando o dia-a-dia, resultaria na cegueira que “enevoa o caminho pelo qual trafegamos até onde não sabemos” (p. 143).

A falta de planejamento e de instrumentos adequados de gestão revela no tempo o desperdício de empreendimentos, na medida em que ações importantes são descontinuadas e desacompanhadas de análise e revisão, dissipando-se recursos, esforços, credibilidade, motivação e aprendizagem organizacional.

9 REFERÊNCIAS

- Ansoff, H. Igor *et al.* (1990). Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica, 4 ed., Atlas, São Paulo, SP.
- Araújo, Cintia Möller *et* Taschner, Gisela (2012), “Turismo e políticas públicas no Brasil”, em Beni, Mario Carlos, *Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão*, Manole, Barueri, SP, PP. 69-86.
- Beni, Mario Carlos (2008), *Análise estrutural do Turismo*, SENAC, São Paulo, SP.
- Beni, Mario Carlos (2012), *Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão*, Manole, Barueri, SP.
- Bethlem, Agrícola (2009), *Estratégia empresarial: conceitos, processo e administração estratégica*, Atlas, São Paulo, SP.
- Corrêa, Izabela Moreira (2007), “Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais”, *Revista de Administração Pública*, Vol. 41, No. 3, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n3/a06v41n3.pdf> (Acesso em 20 de abril de 2014).



Cunha, Licínio (2001), *Introdução ao Turismo*, Editorial Verbo, Lisboa - São Paulo, Portugal – SP, Brasil.

Embratur, Instituto Brasileiro de Turismo (1999), *Diretrizes do Programa Nacional de Municipalização do Turismo*, Brasília, DF.

Embratur, Instituto Brasileiro de Turismo (2013), *Anuário Estatístico 2013, ano base 2012*, disponível em <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/anuario/> (Acesso em 20 de abril de 2014).

ERJ, Estado do Rio de Janeiro (1989), *Constituição do estado do Rio de Janeiro*, Gráfica Auriverde, Rio de Janeiro, RJ.

ERJ, Estado do Rio de Janeiro (2011), disponível em <http://www.prodetur.rj.gov.br> (Acesso em 20 de abril de 2014).

Gil, Antônio Carlos (2002), *Como elaborar projetos de pesquisa*, 4 ed, Atlas, São Paulo, SP.

Jones, Thomas M. et Wicks, Andrew C. (1999), “Convergent stakeholder theory”, *Academy of Management Review*, V. 24, No. 2.

Lima, Valéria M. S. (1999), *Turismo, planejamento e ação pública no Estado do Rio de Janeiro: uma abordagem sob as lentes dos stakeholders da TurisRio*, monografia apresentada ao curso de especialização em Administração Pública, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos (CEPERJ), Rio de Janeiro, RJ.

Lohmann, Guilherme et Panosso Netto, Alexandre (2008), *Teoria do turismo: conceitos, modelos e sistemas*, Aleph, São Paulo, SP.

Marconi, Marina de Andrade et Lakatos, Eva Maria (2010), *Fundamentos de metodologia científica*, 7 ed., Atlas, São Paulo, SP.

Matus, Carlos (1997), *Política, Planejamento e Governo*, Tomo I, 3 ed., IPEA, Brasília, DF.

Matus, Carlos (2006), “O plano como aposta”, *Coletânea Planejamento e Orçamento*, em Giacomoni, James et Pagnussat, José Luiz (2006), *Planejamento e orçamento governamental*, Vol. 1, Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Coletânea, Vol. 1, disponível em http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2845 (Acesso em 20 de abril de 2014).

MTur, Ministério do Turismo (2003), *Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas – 3003-2007*, disponível em http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf (Acesso em 20 de abril de 2014).

MTur, Ministério do Turismo (2004), *Diretrizes Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil*, Brasília, DF.

MTur, Ministério do Turismo (2009), *Estudos de Competitividade do Turismo Brasileiro*, disponível em http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/publicacoes/cadernos_publicacoes/13estudos.html (Acesso em 20 de abril de 2014).

MTur, Ministério do Turismo (2010), *Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil*, disponível em http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Livro_Regionalizaxo.pdf (Acesso em 20 de abril de 2014).

MTur, Ministério do Turismo (2013), *Plano Nacional de Turismo 2013-2016*, disponível em http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/plano_nacional/ebook/index.html (Acesso em 20 de abril de 2014).

MTur, Ministério do Turismo (2014), *Ações do Prodetur*, disponível em http://www.turismo.gov.br/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/prodetur.html (Acesso em 20 de abril de 2014).

Motta, Paulo Roberto (2007), “A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos”, *Revista de Administração Pública*, ed. especial comemorativa 1967-2007, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a06v41sp.pdf> (Acesso em 20 de abril de 2014).

Osborne, David et Gaebler, Ted. (1995), *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*, 5 ed., MH Comunicação, Brasília, DF.

Pares, Ariel et Valle, Beatrice (2006), “A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios” em Giacomoni, James et Pagnussat, José Luiz (2006), *Planejamento e orçamento governamental*, Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Coletânea, Vol. 1, disponível em http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2848 (Acesso em 20 de abril de 2014).

Provinciali, Vera Lúcia Novaes (1998), “Desenvolvimento institucional: estratégia para elevação da competência do órgão oficial de turismo”, em *Revista Turismo em Análise*, Vol. 20, No. 36, disponível em <http://www.revistas.usp.br/rta/article/view/63422/66165> (Acesso em 20 de abril de 2014).

Ramos, Silvana Pirillo (2008), “Turismo e participação da sociedade civil: discursos e práticas”, artigo apresentado no V Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Turismo, Belo Horizonte, MG.



RNEG - Rede Nacional de Escolas de Governo (2013), A Rede Nacional de Escolas de Governo: o que é, trajetória, propósitos e desafios para o seu fortalecimento, disponível em http://www2.enap.gov.br/rede_escolas/images/rede%20de%20escolas%20de%20governo.pdf (Acesso em 20 de abril de 2014).

Secchi, Leonardo (2009), “Modelos organizacionais e reformas da administração pública”, *Revista de Administração Pública*, Vol. 43, No. 2, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf> (Acesso em 20 de abril de 2014).

SEPLAG, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (2011), Plano Plurianual, PPA/RJ 2012-2015, Lei 6.126/2011, disponível em <http://www.rj.gov.br/web/seplag/exibeConteudo?article-id=1519294> (Acesso em 20 de abril de 2014).

Solha, Karina Toledo (2005), “Órgãos Estaduais de Turismo no Brasil”, em Trigo, Luiz Gonzaga Godoi *et al.* (Ed.), *Análises regionais e globais do turismo brasileiro*, Roca, São Paulo, SP, pp. 39-47.

Souza, Romênia Oliveira de (2013), “As políticas de turismo brasileiras do período 1990-2010: estratégias de desenvolvimento e seus principais resultados”, em Santos, Margarida *et al.*, *Desenvolvimento e Planejamento em Turismo*, *Revista Tourism & Management Studies*, Faro, Portugal.

TurisRio, Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro (2001), Plano Diretor de Turismo do Estado do Rio de Janeiro, Vol. 1 e 2, disponível em <http://www.prodetur.rj.gov.br/planoturismo.asp> (Acesso em 20 de abril de 2014).

TurisRio, Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro (2005), Estatuto Social, Rio de Janeiro, RJ.

TurisRio, Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro (2009), Manual de apoio técnico aos secretários e dirigentes municipais de turismo do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.

TurisRio, Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro (2010), Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS), disponível em <http://www.prodetur.rj.gov.br/planodesenvolvimento.asp> (Acesso em 20 de abril de 2014).

TurisRio, Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro (2013), Turismo no Estado do Rio de Janeiro: diagnóstico institucional, Rio de Janeiro, RJ.

Vergara, Sylvia Constant (2007), *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*, 9 ed., Atlas, São Paulo, SP.