

Planejamento Estatal: do centralizado ao participativo e seus reflexos no planejamento do turismo no Nordeste¹

Ana Valéria Endres²

RESUMO: Discute a trajetória do planejamento, desde a sua utilização pelos órgãos governamentais, como instrumento máximo de condução política centralizada, até a sua utilização pelos órgãos estaduais e municipais, como proposta de atuação governamental mais descentralizada e participativa. Para o período proposto, as décadas de 1950 a 1990, as análises da Política de Megaprojetos e do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) são exemplos de atuações governamentais que refletem tais mudanças no processo de planejamento.

PALAVRAS-CHAVE: planejamento, Estado, política, turismo.

ABSTRACT: *This paper discusses about the trajectory of planning, which entails from its use by the government organisations as the maximal instrument of a centralised political conduction, to its use by the state and municipal organizations as a proposal for a more decentralised and participative governmental action.*

For the time proposed, the decades from 1950 to 1990, the analysis of the "Megaproject Policies" and the "Programa Nacional de Municipalização do Turismo" – PNMT (National Programme for Local Tourism Development) are examples of governmental actions which reflect those changes in the planning process.

KEYWORDS: *planning, state, politics, tourism.*

Introdução

A partir da década de 1950 a prática do planejamento é utilizada pelo Estado como forma de condução política para implementar suas políticas. O planejamento era pautado pela racionalidade e funcionalidade, que constituíam a base teórica para legitimar a atuação intervencionista na sociedade, tendo no isolamento das instituições, através do insulamento burocrático³, o corpo técnico e racional que faria isso possível (Nunes, 1997).

Porém essa forma de condução política entra em colapso no período da transição democrática, abrindo espaço para novas formas de condução que incluem outros atores, que antes não apareciam, como os municípios. A condução política passa a ser percebida como um processo de *fazer-política*, para contornar a falta de legitimidade que as instituições estatais começaram a projetar na sociedade, em função da não-implementação de suas políticas.

Neste contexto, faz-se um paralelo com o planejamento do turismo que, ditado por órgãos "insulados" como a Embratur, pouco sucesso teve na estruturação da atividade turística. A não-realização do planejamento centralizado do turismo, como, por exemplo, o concebido por essas instituições, só contribuiu para o descrédito do *trade* turístico local nas instituições responsáveis pela implementação de planos e programas posteriores.

Após o período da transição, a partir da década de 1990, esses mesmos órgãos, em função da crise do governo federal, começam a passar a responsabilidade sobre o desenvolvimento do turismo para a agenda dos governos locais. A tônica do discurso propalado por essas instituições enfatiza a necessidade da co-responsabilidade entre governo, empresários, comunidade e outras organizações para o crescimento da atividade.

O retrato dessa trajetória pode ser percebido através da atuação governamental refletido na política de megaprojetos turísticos para a região Nordeste e pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT). A primeira é caracterizada pela atuação centralizada do Estado, desde a sua idealização até o seu financiamento. E o segundo defende, claramente, as propostas de um planejamento mais descentralizado e participativo, baseado, fundamentalmente, na noção de parcerias com outros agentes sociais para a sua implementação.

1. Palestra proferida no I Simpósio de Turismo Sertanejo realizado em João Pessoa (PB), em 29 de novembro de 2001.
2. Bacharel em Turismo. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Pará. Professora do curso de Turismo do Instituto Superior de Educação (IESP) e Universidade Federal da Paraíba (UFPB).
E-mail: valendres@hotmail.com

3. Nunes assim define insulamento burocrático "o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias (...). Significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel" (Nunes, 1997: 34).

Planejamento nas décadas de 1950 a 1970: caráter centralizador

Foi a partir da década de 1950 que o planejamento começou a ser utilizado pelo Estado como um instrumento de condução política no país (Lafer, B. M., 1975). Aplicado à esfera do poder público, o planejamento é definido

como uma técnica de tomada de decisão que enfatiza a escolha de objetivos explícitos e determina os meios mais apropriados para a sua execução, a fim de que as decisões tomadas possam ser adequadas aos objetivos da população e legitimar programas efetivos para a sua realização (Rattner, 1979: 8).

O planejamento, como forma de condução política da sociedade, foi considerado um fato inquestionável, principalmente na década de 1960, quando a teoria de sistemas defendida por Parson, e especificamente por Easton, para o sistema político, começa a ser mais divulgada. Com base na análise do sistema político como um subsistema da sociedade, a política é interpretada como um sistema aberto que reage conforme o seu meio, podendo influenciá-lo e controlá-lo⁴.

Conforme o modelo cibernético de Easton, esse processo é realizado pela soma do *feedback* (reações), dos *inputs* (entradas, demandas) do sistema político e a modificação do meio através dos *outputs* (saídas, decisões). No processamento dos *inputs*, as autoridades políticas têm a função específica de ordená-las e escolhê-las, legitimando ao sistema político a produção e a imposição de decisões com obrigatoriedade para toda a sociedade (Senghaas, 1974).

A aceitação desse modelo pela estrutura estatal brasileira, que aparentemente oferecia visão prática e objetiva da realidade, foi facilitada pela adesão dos tecnocratas que buscavam atuar dentro de uma estabilidade e através da manutenção dos padrões de operacionalidade do conjunto. É sob esse aspecto de neutralidade que a burocracia estatal, cada vez mais poderosa nas décadas de 1960 e 1970, passa a fundamentar suas ações em função dessa teoria, para justificar a crescente intervenção na vida econômica, social e cultural do país, através do planejamento estatal (Rattner, 1979).

Dessa forma, o planejamento, sob as máscaras da eficiência e da racionalidade dos planos, revela-se um instrumento político de intervenção. Mesmo que os planejadores utilizem sua capacidade técnica para buscar soluções de interesse da coletividade, há a improbabilidade de que isso aconteça pela impossibilidade de separar as “decisões” e “fatos” de valores dos grupos de interesse e de pressão. A esse respeito, Rattner esclarece:

4. Dentro da história da teoria dos sistemas, as abordagens de Easton fazem parte do segundo ciclo paradigmático da teoria, no qual prevaleceu como distinção fundamental sobre a diferença sistema aberto/fechado, em substituição à distinção parte/todo, que caracterizou o início da teoria dos sistemas.

Uma análise mais crítica da teoria e da prática sistêmicas revela claramente a presença de juízos de valor no desenho e na formulação dos “sistemas”, não se processando a seleção dos valores dos critérios “científicos”, apesar de toda a retórica sobre “eficiência”. Em consequência os objetivos dos sistemas são derivados dos interesses das autoridades específicas que, geralmente, desconhecem ou não consideram a problemática social (Rattner, 1979: 135).

Subjugado a essa lógica, o planejamento como processo de racionalização das decisões do Estado, de forma a se antecipar aos obstáculos para obter melhores soluções alternativas para os seus problemas, revela-se como técnica burocrática largamente utilizada pelo Estado para “solucionar” problemas.

Ao analisar o planejamento no Brasil, Lafer, C. (1975) explicita melhor o que seria a impossibilidade de separar as “decisões” e “fatos” racionais de valores dos grupos de interesse e de pressão no processo do planejamento. Para facilitar sua análise, ele divide o planejamento em três fases: a decisão de planejar, o plano⁵ em si e a sua implementação.

Para o autor, o plano em si é a única fase do planejamento que pode ser analisada de acordo com o ponto de vista eminentemente técnico, no qual se pode atestar ou não a sua consistência interna e a compatibilidade de seus objetivos. É através da visibilidade dos documentos escritos – os planos – e de sua posterior implementação que a atuação do Estado é percebida pelos atores sociais. Porém, essa percepção diz respeito mais às possibilidades e instrumentos técnicos para a realização desses planos do que às vicissitudes políticas que norteiam o processo de planejamento e que se percebem nas outras fases do processo.

A primeira e a terceira fase diferem da segunda por serem essencialmente políticas, visto que a decisão de planejar

é uma tentativa de alocar explicitamente recursos e, implicitamente valores, através do planejamento (...) e a implementação do plano é, pois, uma forma de se aferir quanto da tentativa de alocar recursos e valores se efetivou (Lafer, C. 1975: 30).

Em outras palavras, as decisões de optar pelo planejamento de determinados temas ou setores estarão de acordo com o contexto das características do sistema político brasileiro, e o ato da implementação é a relação entre a política e a administração.

Corroborando essa análise, Lafer, B. M. (1975) alega que o fracasso ou o sucesso do planejamento está ligado à exclusão de variáveis importantes que não estão incluídas dentre as variáveis consideradas relevantes para explicar determina-

5. Coloca-se plano como uma forma genérica de denominar o documento, não sendo excluídos os documentos definidos como políticas, programas e projetos.

da situação. Isso porque o planejamento pressupõe que seja possível prever a realidade e, portanto, mudá-la, através da racionalidade de ação em função dessas variáveis. As organizações administrativa e burocrática, as formas de vincular o plano à sua execução, a influência das instituições vigentes e do quadro político do momento são exemplos de variáveis que foram desprezadas pelo processo de planejamento.

De forma mais direta, a principal deficiência dos planos talvez se deva, segundo a autora,

a fatores em geral não passíveis de inclusão como o que costumamos chamar de irracional ou aleatório, [tais como] a coesão política em torno do plano, a coincidência entre objetivos dos membros da coletividade, a ligação entre estrutura política e eficácia do sistema, a consciência da necessidade de mudança e a vontade de levar à frente um programa, essas são variáveis que escapam ao controle e à atuação (Lafer, B.M., 1975: 27).

O não-questionamento desses fatores dentro do processo de planejamento demonstra, quando confrontados com a realidade social, a improbabilidade de condução política do Estado através do planejamento centralizado. Não se pode deixar de lado o caráter ideológico, inerente às práticas políticas e administrativas, diante do planejamento, quer seja na definição do que seja problema para o governo, quer seja na apresentação de soluções, sob a forma de planos e projetos (Rattner, 1979).

As variáveis, definidas anteriormente, foram desconsideradas no processo de planejamento, em função da própria lógica que a atuação estatal centralizada defendia. Pois, nesse período, a noção é de que o Estado controla e planeja a sociedade, define os rumos do desenvolvimento e, principalmente, detém o poder político.

Em síntese, a decisão e a implementação dos planos são acontecimentos essencialmente políticos. No que diz respeito, especificamente, às políticas voltadas para o setor turístico, essas também não fugiram à regra estabelecida pelo processo de planejamento anteriormente visto.

Variáveis pouco analisadas dentro do planejamento do setor turístico, como prioridades e descontinuidades governamentais, comprometimentos e comodismos políticos, estrutura das administrações locais, demonstram perigo à capacidade de ação do Estado, via condução política defendida nas décadas passadas, e que ainda se encontram enraizadas dentro das suas estruturas.

As instituições estatais que atuam no setor turístico representaram, na década de 1970, o corpo técnico, especializado, racional e eficiente que, através da elaboração de planos e programas, controlavam os rumos do setor. Porém, essa atuação centralizada, definida do topo para a base, reduziu as possibilidades de se alcançar os meios políticos e institucionais para implementar políticas, como a chamada Política de Megaprojetos.

Essa política, ao contrário de programas governamentais como o Prodetur e PNMT, não se constitui como diploma legal, pois é caracterizada por um conjunto de ações semelhantes praticadas por cinco dos nove estados nordestinos a partir do final da década de 1970. Esses estados tinham como objetivo desenvolver o turismo na região por meio da implementação de megaprojetos turísticos ou, de forma mais específica, megaprojetos hoteleiros em seus territórios.

A Política de Megaprojetos⁶ surgiu em um período onde havia clara disposição do governo federal em financiar obras de grande porte. A importância desse exemplo reporta-se ao fato dessa política ter como principal característica o Estado atuar como idealizador, empreendedor⁷ e financiador⁸ de tais empreendimentos.

No que diz respeito ao megaprojeto paraibano, por exemplo, apesar de ter sido iniciado no final da década de 1980, este apresenta, em essência, o modo de condução política característica das décadas anteriores. Começou a ser implementado em 1989 e sua conclusão era prevista para o ano de 2015, entretanto, o que hoje se vislumbra é uma área abandonada.

Apesar de não ter sido implantado, as repercussões de outros megaprojetos realizados, como o Via Costeira / Parque das Dunas em Natal (RN), colocam em dúvida as benesses desse tipo de empreendimento como fator de desenvolvimento local. Além da não participação do resto da sociedade no seu processo de implementação, esse tipo de empreendimento contribui, expressivamente, para o desprivilegio das áreas interioranas.

Planejamento nas décadas de 1980 e 1990: ênfase na participação

O período da transição política vivida pelo país⁹ combina uma gama de fatores, como as crises econômica, fiscal e política, que não cabem ser analisadas aqui.

6. Segundo Cruz (2000) são características dos megaprojetos turísticos: a priorização da infra-estrutura hoteleira ante outros equipamentos infra-estruturais turísticos; a ocupação de extensos trechos da costa, muitas vezes privatizados; o discurso preservacionista; a captação de demanda turística internacional; e atende a um modelo europeu de urbanização turística, geralmente, estranho aos padrões urbanísticos do local.

7. As instituições governamentais envolvidas no inicialmente denominado Projeto Cabo Branco são, no âmbito federal, a Embratur, a extinta Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sedene), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Nordeste; no âmbito estadual, a Secretaria da Indústria, Comércio, Turismo, Ciência e Tecnologia (SICTCT), Companhia de Industrialização do Estado da Paraíba (CINEP) e Empresa Paraibana de Turismo S/A (PBTUR).

8. Os incentivos fiscais e financiamentos eram obtidos por meio do Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), do Programa Nordeste Competitivo (PNC), do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e Programa de Apoio ao Turismo Regional (PROATUR). (Governo do Estado da Paraíba, 1996).

9. José Luís Fiori define o início do período de transição a partir de 1981, quando, por diversos fatores, há "um declínio da coesão interna do regime e uma perda progressiva de sua capacidade de enfrentar os conflitos e gerar a crise que se avolumava ano após ano" (Fiori, 1990: 137).

Esse contexto influenciou a forma de condução política em um momento de transição de um Estado autoritário para um Estado democrático e o novo papel de suas instituições.

Na análise de O'Donnell (1991), para a construção de um Estado capitalista democrático institucionalizado, a transição para uma democracia que seja representativa deve passar pelo sucesso ou fracasso na construção de um conjunto de instituições democráticas que se tornem importantes pontos decisórios no fluxo do poder político mediante a implementação de suas políticas. Para que essas políticas sejam estabelecidas e implementadas, os órgãos estatais devem dar importância ao que desempenham e devem ser capazes de canalizar informações complexas para a definição e implementação de políticas de interesse público, através de negociações com vários segmentos e atores privados da sociedade (O'Donnell, 1991). Esses são os requisitos para a construção de instituições governamentais que tenham uma atuação, realmente, democrática.

Porém, na história das mudanças ocorridas no cenário político do Brasil, nas últimas décadas, houve poucas mudanças que possibilitem um Estado democrático, como o concebido pelo autor. Em nosso país, as instituições governamentais, mesmo mediante a sua necessária reformulação em função das novas demandas provindas da abertura política iniciada na década de 1980, pouco conseguiram modificar-se para atender às expectativas projetadas para esse período.

No Brasil, a base das reformas é o discurso de descentralização do poder do governo federal, como condição da própria democracia. Assim, a descentralização foi ganhando espaço no processo de redemocratização do país, tendo sido incorporada às agendas governamentais desde o início do processo eleitoral de 1982 (Inoja e Junqueira, 1990).

Entram no cenário nacional, principalmente, os governos municipais como novos atores no processo de implementar determinadas políticas, ainda elaboradas e concebidas no âmbito federal. A proposta de descentralização democrática, que seja ao mesmo tempo administrativa, política e financeira (Tobar, 1991), sofre graduações diferentes quando colocada em prática: tem-se a descentralização administrativa, pouco financeira e quase nada política. Entretanto, a autonomia dos Estados e municípios é conquistada e ganha novos e maiores espaços no quadro político do país.

Essa transferência de responsabilidades aos municípios é justificada pela necessidade de atuações políticas mais integradas para solucionar demandas. A estratégia do planejamento é sair da dependência de especialistas e técnicos encastelados em algumas instituições para ser utilizada por várias outras instituições.

Nesse contexto, onde ficam as instituições insuladas de onde o planejamento era concebido? Muitas dessas instituições, perderam sua força ou foram extintas. No que diz respeito ao setor turístico, instituições, como a Embratur, permanecem ainda como responsáveis em ditar as políticas de turismo. Entretanto, agora, exige-se das instituições das políticas elaboradas.

PNMT como Instrumento Alternativo de Planejamento

Paralelamente à discussão anterior, vê-se que a distância entre a decisão de planejar determinado setor – no caso o de turismo –, de elaborar o documento em si e de implementá-lo é muito grande. No que diz respeito às políticas de megaprojetos, a decisão de planejar foi tomada, os projetos foram elaborados, porém analisando, especificamente, o projeto Cabo Branco¹⁰, a sua implementação deixou a desejar.

Nesse caso, o planejamento centralizado não conseguiu abarcar a complexidade de fatores que o turismo envolve. Pois, além de não prever dentro do seu processo de planejamento os fatores aleatórios, como a coesão política em torno do projeto, a participação dos membros da coletividade, as descontinuidades governamentais e o comprometimento político, também reduziu a atividade turística a seu aspecto econômico e pouca importância deu a seus efeitos sociais, culturais e principalmente ambientais.

Na história da atuação estatal dentro do setor turístico, no que diz respeito à implementação de políticas, este e suas gestões têm atuado, fundamentalmente, no melhoramento da infra-estrutura básica, como saúde, saneamento, abertura de estradas, construção de portos e iluminação. São fatores importantes para o turismo, mas que não refletem necessidades específicas da atividade turística. Além disso, oferece, como elemento principal de intervenção, facilidades para grupos empresariais, como incentivos fiscais para a instalação de empreendimentos turísticos a que a maioria da população não tem acesso (Paiva, 1995).

O caráter de suas políticas, assim definido, vai ao encontro da proposta do turismo como atividade econômica que se preocupa somente com a reprodução de capital gerado pelo efeito multiplicador que desencadeia¹¹. Deixa, portanto, a desejar no que tange às relações que a atividade projeta no meio sociocultural e no meio ambiente natural, como a elevação do nível de renda da população local, mudanças de hábitos de recreação e lazer da população residente, destruição ou preservação de valores locais tradicionais e manifestações culturais, impactos no meio ambiente e outras conseqüências (Figueredo, 1999).

A partir dessas várias relações, atribui-se ao turismo o caráter de fenômeno, na medida em que reflete dentro da sociedade conseqüências sociais, culturais, ecológicas e econômicas. Esse é um desafio para o Estado que, com a crescente expansão desse setor, deve procurar instrumentar-se para atender a essa complexidade.

Entretanto, pode-se perceber que, desde o início da transição democrática, os instrumentos do Estado sofreram lenta modificação em contraste com o meio social.

A modificação se dá no repasse do que antes se exigia do governo federal para os governos estadual e municipal. Nessa linha de raciocínio, Provinciali (1998) define o que cabe aos órgãos de turismo:

os estaduais e municipais a presença cada vez mais forte para a implementação

10. Nome dado ao megaprojeto paraibano.

11. Sobre as discussões relativas ao efeito multiplicador na América Latina, ver Barreto (1996).

Estabelecer parâmetros de ocupação determinando os limites da capacidade de utilização dos espaços e dos recursos; acompanhar e avaliar os diversos aspectos da demanda atual e futura; planejar o escopo das facilidades e equipamentos a serem implantados nos espaços naturais; e integrar os planos de desenvolvimento turístico aos programas sociais, econômicos e físicos (Provinciali, 1998: 23).

Na atual circunstância, a possibilidade de que isso venha a ser desempenhado de maneira eficaz, passa pela manutenção de um comportamento baseado no comprometimento dos vários atores, tanto os presentes no âmbito governamental como aqueles representantes de setores privados e da sociedade civil, que detêm alguma parcela de participação no processo político.

A necessidade do comprometimento baseia-se na atitude de levar adiante os objetivos e metas levantadas no início do processo político. De maneira que os anseios da sociedade são detectados e colocados na pauta de discussão até sua implementação final, desvinculado do período temporal estabelecido pelo sistema político.

Essa é a proposta contida no PNMT. Seus objetivos principais são: dotar os municípios brasileiros com potencial turístico de condições técnicas e organizacionais para promover o desenvolvimento da atividade turística e, principalmente, descentralizar as ações de planejamento, motivando o município como um todo, transmitindo as técnicas do planejamento turístico, de forma a elaborarem seus próprios planos de desenvolvimento.

No PNMT,

o processo de planejamento, decisão e implantação de um cenário favorável ao desenvolvimento do turismo deve estar mais próximo possível das comunidades que diretamente dele se beneficiam, para que através da participação e co-responsabilidade possam assegurar a perenidade de suas inúmeras vantagens sociais, econômicas e ambientais (Brasil, 1994: 20).

Segundo a Embratur, a transferência de responsabilidade do planejamento da atividade turística do Estado para a esfera municipal tem como vantagem estreitar os laços entre a população e o planejamento. Afinal,

são os municípios que conhecem as potencialidades de seu município e, portanto, são responsáveis pelo planejamento do turismo de sua cidade (Brasil, 1994: 18).

Para cumprir essa proposta, o programa utiliza-se de uma estrutura localizada nos três níveis estatais, além de uma equipe técnica operacional formada nesses níveis, conforme figura 1 e 2.

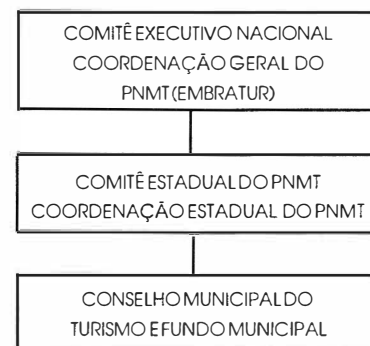


FIGURA 1 – ESTRUTURA DO PNMT NOS TRÊS NÍVEIS ESTATAIS

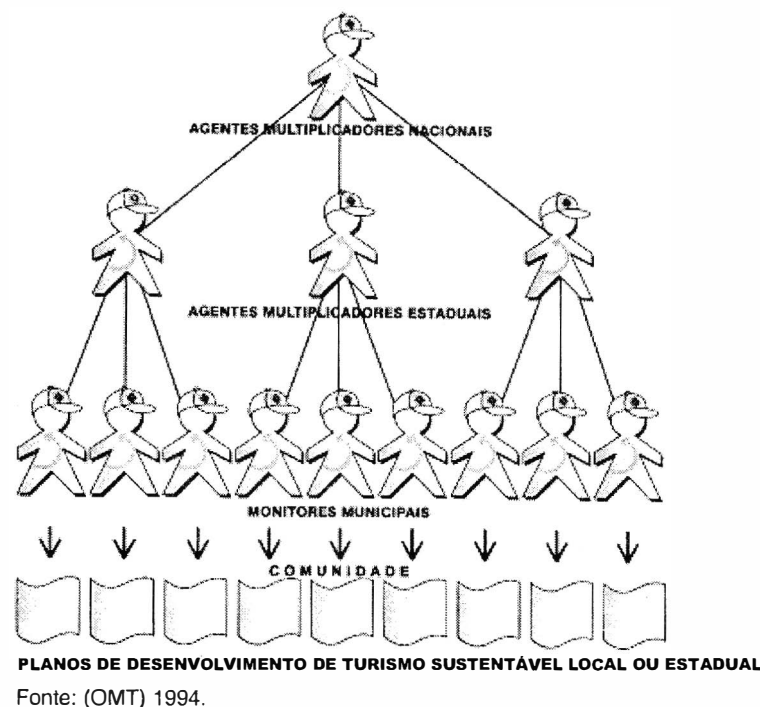


FIGURA 2 – SEQÜÊNCIA DO TREINAMENTO DE AGENTES E MONITORES

Essa nova orientação faz dos órgãos estaduais e municipais os grandes responsáveis pela adaptação dessas políticas às necessidades locais, culminando

com a realização, ou não, das metas propostas pelos órgãos de atuação federal e regional. Delineia-se, assim, a descentralização política e administrativa, em que se repassa aos outros níveis estatais a decisão de seguirem ou não determinadas orientações.

Porém, mesmo sendo esse o discurso do governo, permanece subjacente a esse programa uma estrutura hierarquizada, de sorte que, quando aceito pelo Estado ou município, deve ser seguido de acordo com o que é imposto pelo poder central.

Exemplo dessa situação é o PNMT que, apesar de pregar uma proposta descentralizadora por meio da municipalização, tem uma estrutura basicamente hierárquica para a sua implementação, como pode ser observado na figura 1. Apesar de contar com órgãos nos três níveis de poder que não possuem a hierarquia político-administrativa entre si, a implementação do programa depende da subordinação dos órgãos às decisões estabelecidas nos níveis federal e estadual. O programa só se viabiliza com o sujeição dos organismos hierarquicamente inferiores às normas da Embratur.

Na implementação de políticas, a utilização dessas organizações burocráticas, somente como instrumento executor de programas definidos em outras escalas, pode atrapalhar a continuidade dos mesmos. Em primeiro lugar, porque são órgãos que trabalham e desenvolvem tarefas que geralmente visam como resultado ao atendimento de interesses próprios do governo que representam. Desse modo, a decisão de implementar não cabe mais ao âmbito onde os planos foram elaborados, mas ao de organismos que estão inseridos em Estados e municípios que possuem dinâmicas políticas particulares e que defendem interesses próprios. E segundo lugar, porque essas organizações locais podem encontrar-se em situações desfavoráveis, em termos de recursos, para levar adiante determinadas políticas.

A estrutura hierárquica contida no PNMT pode apresentar-se como uma barreira à condução política, mesmo que tenha por base a atuação conjunta de diversos segmentos da sociedade, pois alia aos órgãos governamentais (federal, estadual e municipal) outras organizações não-estatais na condição de parceiros para a sua implementação.

Pois, muitas vezes, objetivos gerais definidos na capital do país pouco representam para as necessidades de regiões distantes, com características distintas e com especificidades administrativas e políticas próprias. Acompanhar as tendências de descentralização, delegando responsabilidades aos órgãos estaduais e municipais, na execução das políticas elaboradas no nível federal, pode não surtir o efeito desejado, por conta da persistência do governo em intervir no setor como em décadas passadas.

Outra questão polêmica refere-se ao fato de que, enquanto algumas propostas de modernização direcionam-se para a redução na estrutura do Estado, o PNMT caminha em direção oposta, pois a sua lógica de atuação, que é a decisão política de participar¹², sem critérios técnicos, ocasiona uma dilatação na estrutura dos municí-

pios, que devem disponibilizar recursos humanos e financeiros para a implementação desse programa. A descentralização, delineada dessa forma, sobrecarrega a estrutura municipal e estadual, à medida que alivia a estrutura federal, podendo inviabilizar a implementação completa do programa.

A implementação do PNMT ainda está se processando, de modo que muitas são as lacunas para as futuras análises. Porém, a proposta para sua implementação desperta otimismo no *trade* turístico, principalmente pela sua inovação.

Conclusão

Em face da exposição sobre as mudanças de condução política do Estado, com base em exemplos como a Política de Megaprojetos e o PNMT, percebe-se claramente a reorientação do planejamento como instrumento de atuação governamental.

Retomando as etapas do processo de planejamento descritas por Lafer, C. (1975), o PNMT aborda de forma mais abrangente, a questão política vinculada ao processo. O que antes não era considerado pelo planejamento centralizado como, principalmente, o comprometimento político dos atores envolvidos, é essência para o PNMT. As fases de decisão e implementação, conduzidas pela posição política dos agentes governamentais municipais e sustentadas pelos demais parceiros não-estatais, podem determinar as possibilidades de sucesso do programa.

Outro ponto importante é o caráter descentralizador do PNMT para além do aspecto político. Ao contrário da proposta dos megaempreendimentos hoteleiros de concentração territorial dos equipamentos turísticos no litoral nordestino, o programa cria a possibilidade de desenvolver a atividade turística no interior do Estado. É a ampliação da proposta homogeneizadora de um Turismo Sol e Praia para uma proposta inovadora e diferenciada de um Turismo Sertanejo.

Referências

- BARRETO, M. 1996. *Planejamento e organização em turismo*. 2ª ed. Campinas, SP: Papirus.
- BRASIL. Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo – MICT. Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR. Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. 1994. *Desenvolvimento de turismo sustentável: manual para as organizações locais*. [Brasília].
- CRUZ, Rita de Cássia. 1996. Políticas de turismo e construção do espaço turístico litorâneo no Nordeste do Brasil. In: LEMOS, Amália. (Org.) *Turismo: impactos socioambientais*. São Paulo: HUCITEC. p. 263-272.
- _____. 2000. *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto.
- FIGUEIREDO, S. 1999. Ecoturismo e desenvolvimento sustentável: alternativa para o desenvolvimento da Amazônia. In: FIGUEIREDO, S. (org.) *Ecoturismo e a questão ecológica na Amazônia*. Belém: NAEA/UFPA. (No prelo).
- FIORI, J. L. 1990. Transição terminada: crise superada? *Novos estudos CEBRAP*, Rio de Janeiro, n. 28, p. 137-151, out.
- GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA. Secretaria de Indústria, Comércio, Turismo, Ciência e Tecnologia - SICTCT. Companhia de Industrialização do Estado da Paraíba - CINEP. 1996. *Pólo Turístico Cabo Branco*. [João Pessoa].
- INOJOZA e JUNQUEIRA, L. A. P. 1990. Descentralização do modelo de prestação dos serviços de saúde em São Paulo.

12. São as prefeituras que decidem de participar ou não do PNMT, haja vista ser por meio desta o envio do Rintur para a Embratur, ponto inicial para a entrada do município no programa.

- Revista de Administração Pública*, v. 24, n° 4, p. 7 - 25, ago/out.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO. EMBRATUR. 1997. *Diretrizes do programa nacional de municipalização do turismo*. Brasília. (3ª versão).
- _____. 1998a. *Diretrizes do programa nacional de municipalização do turismo*. Brasília. (4ª versão).
- _____. 1998b. *Procedimentos do programa nacional de municipalização do turismo*. Brasília.
- _____. 1998c. *Relatório das atividades desenvolvidas pelo PNMT no período de novembro/95 a outubro/97*. Brasília.
- LAFER, B. M. 1975. O conceito de planejamento. In: LAFER, B. M. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva. p. 9-27.
- LAFER, C. 1997. O planejamento no Brasil – observações sobre o plano de metas (1956-1961) In: LAFER, B. M. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, p. 29-89.
- NUNES, E. 1997. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP.
- O'DONNELL, G. 1991. Democracia delegativa? *Novos Estudos CEBRAP*, n.31, p. 25-40, out.
- PAIVA, M. G. M. 1995. *Sociologia do turismo*. Campinas, SP: Papirus. (Coleção Turismo).
- PROVINCIALI, V. L.N. 1998. Desenvolvimento institucional: estratégia para evolução da competência do órgão oficial de turismo. *Turismo em análise*, São Paulo: ECA/USP, v.9, n. 1, p. 20-36, maio.
- RATTNER, H. 1979. *Planejamento e bem-estar social*. São Paulo: Perspectiva.
- SENGHAAS, D. 1974. Conceito de sistema e análise de sistemas: problemas analíticos e utilização na ciência política. In: ANÁLISE de sistemas, tecnocracia e democracia. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. p. 19-40.
- TOBAR, F. 1991. O conceito de descentralização: usos e abusos. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 5, p. 31-52, jun.

Recebido em 14/2/02

Aprovado em 14/3/02