

Mauro Osorio

Luiz Martins de Melo

Maria Helena Versiani

Maria Lúcia Werneck

(Orgs.)



uma agenda para o **RIO** de **JANEIRO**

ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA
O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

 FGV EDITORA



SINAVAL

40
5
RIO
450

Mauro Osorio
Luiz Martins de Melo
Maria Helena Versiani
Maria Lúcia Werneck
(Orgs.)

uma agenda para o **RIO** de **JANEIRO**

ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA
O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

 **FGV EDITORA**


SINAVAL


**Rio
450**

Copyright © Mauro Osorio, Luiz Martins de Melo, Maria Helena Versiani, Maria Lúcia Werneck

Direitos desta edição reservados à
Editora FGV
Rua Jornalista Orlando Dantas, 37
22231-010 | Rio de Janeiro, RJ | Brasil
Tels.: 0800-021-7777 | 21-3799-4427
Fax: 21-3799-4430
editora@fgv.br | pedidoseditora@fgv.br
www.fgv.br/editora

Impresso no Brasil | *Printed in Brazil*

Todos os direitos reservados. A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação do copyright (Lei nº 9.610/98).

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade do(s) autor(es).

1ª edição — 2015

COORDENAÇÃO EDITORIAL E COPIDESQUE

REVISÃO
Fátima Carone

CAPA, PROJETO GRÁFICO DE MIOLO E DIAGRAMAÇÃO
Ilustrarte Design e Produção Editorial

IMAGENS DA CAPA
Vista aérea do Pão de Açúcar © Curioso / Shutterstock
Mapa antigo do Rio de Janeiro, século XIX © Nicku / Shutterstock

**Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV**

Uma agenda para o Rio de Janeiro: estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento socioeconômico / Orgs. Mauro Osorio...[et al.]. - Rio de Janeiro : FGV Editora, 2015.
392 p.

Em colaboração com Luiz Martins de Melo, Maria Helena Versiani, Maria Lúcia Werneck. Em parceria com Sinaval.
Inclui bibliografia.
ISBN: 978-85-225-1662-9

1. Políticas públicas – Rio de Janeiro (Estado). 2. Desenvolvimento econômico – Rio de Janeiro (Estado). 3. Desenvolvimento social – Rio de Janeiro (Estado). I. Osório, Mauro, 1955- . II. Fundação Getulio Vargas.

CDD – 330.98153

Mauro Osorio
Luiz Martins de Melo
Maria Helena Versiani
Maria Lúcia Werneck
(Orgs.)

uma agenda para o **RIO** de **JANEIRO**

ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA
O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

 **FGV EDITORA**


SINAVAL

Sumário

Desafios para o desenvolvimento socioeconômico do Rio de Janeiro	7
<i>Mauro Osorio, Luiz Martins de Melo, Maria Helena Versiani, Maria Lúcia Werneck</i>	
A questão metropolitana em perspectiva: o desafio de tornar a periferia da RMRJ mais densa produtivamente e com melhor infraestrutura básica	17
<i>Bruno Leonardo Barth Sobral</i>	
O papel do setor petrolífero no desenvolvimento fluminense	45
<i>Adilson de Oliveira, Hildete Pereira de Melo</i>	
O cluster marítimo do Rio de Janeiro: Possibilidades e desafios	67
<i>Floriano C. M. Pires Jr.</i>	
Complexo da economia da saúde no estado do Rio de Janeiro: uma oportunidade de ampliar o desenvolvimento do estado?	117
<i>Lia Hasenclever, Julia Paranhos</i>	
Especialização e dinamismo inovativo da indústria fluminense: desafios e potencialidades para o desenvolvimento regional	143
<i>Jorge Britto, José Eduardo Cassiolato, Israel Sanches Marcellino</i>	

Turismo e sustentabilidade: Contexto, obstáculos e potencialidades no estado do Rio de Janeiro <i>Renata Lèbre La Rovere, Marta de Azevedo Irving, Marcelo Augusto Gurgel de Lima</i>	197
Esporte e Lazer <i>Luiz Martins de Melo</i>	229
Finanças públicas do estado e dos municípios do Rio de Janeiro <i>Paula Alexandra Nazareth, Marcos Ferreira da Silva, Nina Quintanilha Araújo</i>	251
Rio de Janeiro: potencial para se tornar a plataforma logística do Brasil <i>Riley Rodrigues de Oliveira</i>	291
Visão sistêmica para desenvolver a política de mobilidade urbana <i>Fernando Mac Dowell</i>	325
Violência e polícia: o que aconteceu com o Rio de Janeiro <i>Silvia Ramos</i>	345
Sobre os autores	389

Turismo e sustentabilidade:

contexto, obstáculos e potencialidades no estado do Rio de Janeiro

Renata Lèbre La Rovere

Marta de Azevedo Irving

Marcelo Augusto Gurgel de Lima

Contextualizando a problemática abordada

O TURISMO CONSTITUI um fenômeno contemporâneo complexo. Para que se possa interpretá-lo, em suas diversas nuances e consequências na esfera de planejamento, o primeiro passo deveria ser a desmistificação das certezas expressas no discurso simplista pela via do mercado. Esta afirmação se reveste de um sentido ainda mais significativo quando se reflete sobre o turismo no estado do Rio de Janeiro, pois este representa um ícone identitário para o turismo nacional e internacional, além de estar associado a um rico patrimônio natural, de reconhecimento global.

O estado simboliza a “vitrine” e o ideário do próprio país, que se materializa pela imagem da cidade do Rio de Janeiro como “Cidade Maravilhosa” e a do Cristo Redentor de braços abertos, conforme discutido por Irving e colaboradores (2011, 2012). Este imaginário coletivo se constrói e se reconstrói em sintonia com uma tendência, marcante na sociedade contemporânea, de busca pela natureza preservada e por experiências culturais inspiradas pelo sentido de alteridade. Esta afirmação adquire contornos ainda mais evidentes quando se trata de uma cidade cuja ima-

gem se traduz em ícone do turismo nacional, o que se desdobra em efeitos consideráveis em todo o território do estado, como desdobramento natural de processo.

Nesse sentido, Irving e colaboradores (2011) demonstram, em pesquisa realizada com turistas nacionais e estrangeiros, que o patrimônio natural da cidade está diretamente relacionado à receptividade e ao modo de vida local. E a integração entre natureza e cultura representa a síntese do Rio de Janeiro para quem decide visitar a cidade ou ainda se aventurar pela diversidade natural e cultural do território fluminense. Mas, ao mesmo tempo, confirmando a perspectiva de Machado (2012), Irving e colaboradores (2011) identificaram, entre os turistas, uma recorrente apreensão com a insegurança e, ironicamente, surpresa pelo fato de não terem vivenciado qualquer situação de violência durante sua estadia. Ou seja, o sentido de acolhida calorosa e amigável do habitante do Rio de Janeiro se contrapõe às impressões de uma realidade não tão atraente, e até mesmo perigosa, o que representa uma das principais contradições a serem enfrentadas em planejamento turístico nos próximos anos.

Além disso, não se pode negligenciar o fato de que o Rio de Janeiro vem experimentando um crescimento contínuo do turismo de eventos, estando em 27º lugar no *ranking* internacional entre 365 cidades que mais atraem este tipo de atividade, segundo estudo elaborado pela *International Congress and Convention Association* (Brasil, 2013). Em 2013, no portal internacional online de viagens e turismo U City Guides, o Rio de Janeiro está classificado no *ranking* das 10 cidades mais bonitas do mundo a serem visitadas, ocupando a 5ª posição nesta classificação, o que amplia ainda mais a visibilidade da cidade e, por consequência, do estado do Rio de Janeiro no plano global. Este contexto faz com que o turismo (e todo o ciclo econômico a ele associado) se configure como segmento fundamental para a cidade e o estado pelas oportunidades que pode produzir, no que se refere à criação de empregos e geração de renda.

Vale também ressaltar que, segundo o *Boletim de Conjuntura do Turismo do Rio de Janeiro* (2013), o total de desembarques internacionais em 2013 no aeroporto Tom Jobim alcançou a marca de 2.161.093 passageiros, um valor significativo para o setor, em franca expansão. Além disso,

o Rio de Janeiro, considerando-se o total de desembarques internacionais nos aeroportos brasileiros, representou 16% e 23% da movimentação total registrada no país, respectivamente, entre 2008 e 2013, o que ilustra a atratividade da cidade para o turismo internacional — e seu potencial de crescimento nos próximos anos em função dos megaeventos internacionais (Jogos Olímpicos e Paraolimpíadas, apenas para citar os mais importantes) e do próprio dinamismo econômico do estado.

No entanto, apesar das razões expostas e dos megaeventos já ocorridos e planejados para os próximos anos no estado (com destaque para a Copa do Mundo em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016), que tendem a amplificar ainda mais sua visibilidade no plano internacional, são raros os estudos e pesquisas que abordem o turismo não apenas pela via do mercado mas pela perspectiva socioambiental, principalmente segundo uma perspectiva aplicada, inovadora e em articulação com as questões de valorização da cultura¹ e de conservação da biodiversidade, no sentido de se buscar soluções efetivas e duráveis para os problemas de desenvolvimento.² Não se pode também negligenciar a tendência crescente de busca pela natureza preservada, motivada pelos imaginários de uma sociedade global cada vez mais urbanizada, que se distancia da denominada “Terra Pátria” (Morin e Kerin, 2000) e cada vez mais inspirada pelo desejo do “religare” de uma civilização em crise (Morin, 2011; Moscovici, 2007).

Nesta análise é importante resgatar o contexto socioeconômico pulsante do estado (após um período considerável de estagnação) e a pressão crescente exercida por este processo sobre a biodiversidade e o patrimônio cultural a ela associada. Embora represente uma das principais economias do país, sob forte pressão de crescimento, o estado abriga ainda um passivo social significativo a ser equacionado, ao mesmo tempo

¹ O Plano Nacional de Cultura 2010-2020 (Brasil, 2010) reafirma uma concepção ampliada de cultura, entendida como fenômeno social e humano de múltiplos sentidos. Ela deve ser considerada em toda a sua extensão antropológica, social, produtiva, econômica, simbólica e estética.

² Neste contexto não se pode negligenciar que a perda progressiva de biodiversidade, em um contexto de megadiversidade biológica do país (também associada à diversidade cultural), constitui um dos problemas estratégicos a serem enfrentados nos próximos anos como garantia do próprio modelo de desenvolvimento em curso.

em que é considerado ícone em diversidade biológica e cultural do país. Assim, é um estado dividido entre as pressões de crescimento e o reconhecimento da necessidade de preservação de seu patrimônio natural e cultural como garantia de um futuro promissor e sustentável.

Interpretar os desafios para o desenvolvimento do turismo no Rio de Janeiro pressupõe uma releitura deste tema, não mais a partir de uma lógica apenas centrada no mercado, que reduz o turismo a uma atividade rentável e/ou lucrativa a curto prazo, mas segundo sua compreensão como fenômeno complexo, no qual o lugar turístico representa um *locus* potencial para a transformação e inclusão social. Com base neste argumento, a questão da cultura é também estratégica, uma vez que não se pode interpretar natureza em dissociação de seus significados para os distintos grupos humanos. Além disso, o planejamento do turismo, por essa via, poderia contribuir para uma afirmação das identidades locais e para a melhoria de qualidade de vida, assegurando a reconexão entre natureza e cultura. É também importante mencionar que o planejamento representa um tema estratégico no plano da pesquisa e das demandas das políticas públicas, no caso do Rio de Janeiro por inúmeras razões, mas, principalmente, pelas tendências de ampliação do impacto do setor na economia regional, motivadas pelos megaeventos internacionais já realizados e planejados para o estado nos próximos anos.

Assim, o presente artigo, baseado em pesquisa bibliográfica e documental, objetiva contextualizar, preliminarmente, o turismo no Rio de Janeiro e discutir, com uma visão crítica, obstáculos e caminhos possíveis para o planejamento dirigido ao setor em bases sustentáveis. Para avançar no debate proposto, o artigo está dividido em cinco seções. Nesta introdução se busca contextualizar a problemática em foco. Na segunda seção se pretende balizar, sinteticamente, a origem da reflexão sobre sustentabilidade em desenvolvimento turístico. A terceira seção se dirige à contextualização de políticas públicas de turismo no estado. Para concretizar os argumentos apresentados, a quarta seção visa sistematizar alguns indicadores econômicos recentes vinculados ao setor. Na sequência do debate, na quinta seção, se busca identificar, com base em dados recentes, os municípios do estado em condições favoráveis para o desenvolvimento turístico. A sexta e última

seção busca interpretar os riscos e delinear alguns caminhos para o desenvolvimento turístico do estado em bases sustentáveis.

O contexto global inspirador para se pensar o turismo em bases sustentáveis

Com base nos argumentos apresentados, para que se possa avançar no debate sobre o desafio de turismo no estado em bases sustentáveis, é fundamental contextualizar de que maneira esta perspectiva se constrói no plano de políticas públicas globais. É também importante reafirmar, conforme discutem Irving e Oliveira (2012), que o termo sustentabilidade “deriva, em sua origem, da discussão sobre “desenvolvimento sustentável”, que, por sua vez, emerge da percepção da insustentabilidade do desenvolvimento...”, debate este que teve como um dos marcos recentes a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, reconhecida como a Conferência de Estocolmo e realizada em 1972 na Suécia. Esta conferência, que resultou de um movimento internacional que colocou em xeque os padrões vigentes de desenvolvimento, pode ser interpretada como a origem, no âmbito das Nações Unidas, de uma inquietação global, que culminou com a Rio 92 (e todos os seus desdobramentos globais) e, mais recentemente, a Rio+20, em 2012. Assim, o debate sobre sustentabilidade e as dimensões ambientais e sociais associadas às políticas públicas de turismo tem também inspiração nos movimentos iniciados a partir das décadas de 1960 e 1970, com a eclosão do movimento hippie e seus efeitos, a difusão do documento “Os limites do crescimento”, elaborado pelo Clube de Roma, e a Conferência de Estocolmo, que gerou uma síntese de 23 princípios para se pensar o desenvolvimento em novas bases, a partir de então. Mas a década de 1980 foi também central neste debate, em planejamento turístico, tendo como inspiração o relatório Brundtland.³ Este impulsionou, mundialmente, a importância

³ No início da década de 1980, a ONU retomou o debate das questões ambientais, tendo sido Gro Harlem Brundtland a coordenadora da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. A comissão, criada em 1983, 11 anos após a realização da

de se refletir e fomentar ações dirigidas ao denominado desenvolvimento sustentável,⁴ o que, de certa forma, influenciou a World Tourism Organization (WTO) para que o turismo pudesse também ser orientado por novos valores e pela noção de “turismo sustentável”, entendido como aquele “que leva à gestão de todos os recursos, de forma que as necessidades econômicas e sociais possam ser satisfeitas mantendo a integridade cultural, os processos ecológicos essenciais, a diversidade biológica e sistemas de suporte de vida” (WTO, 2003).

Mas foi com o alcance do debate ambiental potencializado em 1992, durante a Rio 92, que o setor de turismo passou também a ser mobilizado para o tema, e foi acordada a “Carta do Turismo Sustentável”, ou “Declaração de Lanzarote”, como resultado da I Conferência Mundial sobre o Turismo Sustentável, realizada em 1995, promovida pela Ecotourism Society. Assim, a integração das ações de planejamento turístico com as políticas de proteção da natureza se tornou, progressivamente, uma exigência global na gestão pública. E, desde a Rio 92, inúmeras tem sido as iniciativas do setor turístico para reafirmar este compromisso, como a publicação de códigos de conduta (WTO, 2003; Unep, 1995), a Agenda 21 do Turismo (WTTC, 1998), além de vários relatórios técnicos e iniciativas de pactos globais.⁵ Através destas iniciativas, a dimensão local de planejamento passou também a inspirar o debate. E a noção de sustentabilidade turística passou a incorporar o compromisso de valorização do presente sem comprometimento do futuro e a questão social como fundamental em planejamento para o setor. Além disso, esta abordagem passou a considerar o compromisso, por parte do turista, de respeito e valorização das características de ambiente natural e cultural local, dimensões estas reafirmadas por Irving e colaboradores (2005), para os quais,

Conferência de Estocolmo, teve a missão de produzir um relatório em 1987, intitulado Relatório Brundtland, traduzido como “Nosso Futuro Comum”, que chancela o termo e os pressupostos do “desenvolvimento sustentável”.

⁴ Reconhecido como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades” (Brundtland, 1991).

⁵ Já em 1989, a Declaração de Tamanrasset, promovida pela WTO, recomendava práticas alternativas de turismo em oposição ao turismo de massa.

Promover e praticar turismo, de base sustentável, requer assim um novo olhar sobre os problemas sociais, a diversidade cultural, e a dinâmica ambiental dos destinos, diante de uma economia globalizada e sujeita a nuances de imprevisibilidade, ditadas por um mercado que transcende as peculiaridades locais e/ou as especificidades de um destino turístico (Irving et al., 2005:2).

Por esta via, o turismo sustentável (para alguns, ético e/ou responsável) passou a ser entendido como uma alternativa que privilegia a escolha personalizada e de baixo impacto, em contraste com estratégias dirigidas a grupos massificados (Joaquim, 1997). Da mesma forma, este se delinea a partir da valorização dos recursos locais, normalmente geridos pelas populações de acolhimento; privilegia o contato direto e autêntico entre os locais e os visitantes, valorizando o intercâmbio entre os atores envolvidos, a partir do pressuposto de que estes são parceiros, com expectativas distintas mas não opostas com relação ao processo (Davidson, 1992; Joaquim, 1997; Ruschmann, 1997). Por esta via de análise, a noção de sustentabilidade turística vem sendo progressivamente incorporada na reflexão por três eixos principais: o ecológico, o sociocultural e o econômico (WTO, 2003). Com este entendimento, a Carta do Turismo Sustentável defende que a prática turística deve se basear em critérios de sustentabilidade econômica, ecológica, ética e social, ou seja, deve integrar os ambientes natural, cultural e humano em uma perspectiva de respeito à diversidade.

E, para a Unesco (1997), uma estratégia fundamental para o desenvolvimento turístico deveria ser capaz de combinar a satisfação das populações locais, o êxito da experiência turística e as condições de salvaguarda do patrimônio cultural e ambiental. Assim, enquanto o turista tende a buscar maior qualidade e autenticidade na experiência, a cultura permanece viva e os recursos naturais são preservados. Por esta via, a população local tenderia a receber benefícios econômicos derivados do processo (WTO, 2003) e se fortaleceria como protagonista nas iniciativas propostas.

E muito embora um dos objetivos estratégicos associados ao desenvolvimento turístico seja a geração de emprego e renda, apenas esta garantia

não parece suficiente para que o setor possa se desenvolver, de forma sustentável. É importante também que a renda gerada seja distribuída e a biodiversidade conservada. Por esta razão, pensar o planejamento turístico, em bases sustentáveis, exige uma nova concepção na articulação entre natureza, cultura e sociedade.

Este é um debate que vem orientando também as agências internacionais e exigindo novos compromissos do setor. Assim, Christ e colaboradores coordenaram, em 2003, a elaboração de um documento, apoiado pela Unep (United Nations Environment Program), pela Conservação Internacional, intitulado “Tourism and biodiversity: mapping tourism’s global footprint”, no qual são levantados os potenciais impactos e potencialidades do desenvolvimento turístico, em suas interfaces com os processos de conservação da biodiversidade. Em 2010, a Conferência das Partes da Convenção da Diversidade Biológica estabeleceu as Metas de Aichi, entre as quais está expressa a necessidade de sensibilização da sociedade sobre o valor da biodiversidade e de integração destes valores às demandas de desenvolvimento. Neste caso, o turismo emerge como uma via essencial para viabilizar esta articulação e novas formas de se pensar o desenvolvimento regional, segundo premissas éticas e sustentáveis.

Políticas públicas no estado do Rio de Janeiro para avançar em novas práticas em planejamento turístico

Este desafio que se expressa no plano global é também traduzido, no caso brasileiro, por inúmeros documentos de políticas públicas de proteção da natureza, de cultura e de turismo, principalmente no pós-Rio 92. E não se pode negligenciar, neste caso, que o Rio de Janeiro (principalmente a capital fluminense) vem se afirmando como o principal portal de entrada para o turismo no país, desde o século XIX, principalmente devido às suas características sociais, culturais⁶ e ambientais e sua importância his-

⁶ A rica história de quatro séculos do estado do Rio de Janeiro está associada a um patrimônio cultural de grande expressão. A diversidade das manifestações materiais e

tórica nos planos nacional e internacional (Lage e Milone, 1991). Além disso, o estado abriga inúmeras áreas protegidas, principalmente associadas à conservação da Mata Atlântica e aos sistemas costeiros, de elevado valor em biodiversidade. Mas nestes ambientes também ocorrem grupos humanos (alguns considerados tradicionais) que, da mesma forma que os ecossistemas locais, estão sob forte pressão das demandas do processo de desenvolvimento.

Assim, considerando a complexidade do debate proposto, para que seja possível interpretar os desafios dirigidos à integração de políticas públicas de turismo, proteção da natureza e cultura, é fundamental que se delineie uma breve retrospectiva da construção do arcabouço jurídico e institucional dirigido ao setor no estado.

Não se pode negligenciar nesta breve viagem retrospectiva que, no plano institucional, a década de 1960 (ou a fase anterior à Conferência de Estocolmo) parece ter representado um período marcante na origem do processo, com a criação de duas instituições públicas com este objetivo no estado: a Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro (Flumitur), em 12 de abril de 1960, através da Lei nº 4.221, e a Riotur S/A, pelo governo do então estado da Guanabara. E na mesma década, mais precisamente em 1966, foi criada a Embratur, também com sede na cidade do Rio de Janeiro (Fratucci, 2006). Mas, neste período, a questão do debate sobre desenvolvimento não constituía ainda prioridade do compromisso político, principalmente em função dos efeitos da ditadura militar que afastou a sociedade das instâncias da gestão pública e neutralizou qualquer possibilidade de discussão crítica sobre a realidade brasileira.

Sendo assim, foi apenas durante o governo de Chagas Freitas que se estabeleceu, para o quadriênio 1980-1983, o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social para o Estado. Nele, foi instituída a divisão do estado em sete regiões turísticas: Metropolitana, Costa do Sol, Costa Verde, Norte, Serrana A, Serrana B e Serramar, delimitadas a partir das características e do interesse para o setor turístico, observando-se a com-

imateriais da cultura fluminense constitui, sem dúvida, uma das maiores riquezas do estado, pois expressa diversos ciclos históricos e econômicos (Sepdet, 2001).

plementaridade de ofertas, objetivando facilitar, sobretudo, o planejamento microrregional (Fratucci, 2000). Esse processo de regionalização do estado foi considerado o primeiro ato oficial, por parte do poder público, para a elaboração do atual modelo do turismo estadual. Neste momento, o planejamento para o setor passou a considerar o impacto potencial de atratividade turística também com base na qualidade dos recursos naturais.⁷ Ainda assim, o planejamento turístico no estado sempre foi orientado, prioritariamente, pela lógica de um mercado em expansão, apesar de instituições públicas pouco ágeis e/ou adaptadas para esta demanda.

Além disso, desde então, o turismo estadual vem sendo planejado de forma descontínua e assistemática. E, como comenta Fratucci (2008), outros fatores, como a desmobilização da sede da Embratur (do Rio de Janeiro para Brasília), contribuíram também para agravar os problemas do setor turístico e constituíram um sério golpe para este processo. O histórico e recorrente afastamento político entre o estado e o governo federal (rompido apenas recentemente pelo alinhamento entre as três esferas de governo) tem gerado condições desfavoráveis para a consolidação do setor no Rio de Janeiro, ilustrado, entre outros exemplos, claramente pelo não engajamento do estado na execução do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT),⁸ considerado prioritário, no plano nacional na década de 1990.

É importante também mencionar que o texto da Constituição Estadual de 1989 estabeleceu que o “Estado definirá a política estadual de turismo buscando proporcionar as condições necessárias para o pleno

⁷ Vale considerar que, à época, quatro importantes parques nacionais, ícones para o turismo de natureza no estado, já haviam sido criados: como Itatiaia (1937), Serra dos Órgãos (1939), Tijuca (1961) e Serra da Bocaina (1971).

⁸ O PNMT foi um programa criado pelo governo federal, em 1992 (e instituído em 1994), que buscou estimular o desenvolvimento turístico nacional, a partir da descentralização das políticas públicas de turismo e do fortalecimento do planejamento turístico nos municípios. Criado em 1992, as atividades do PNMT só foram iniciadas efetivamente em 1995 e vigoraram até o final de 2001. De acordo com o documento oficial Embratur/Ministério do Esporte e Turismo, o objetivo geral do PNMT era: “fomentar o desenvolvimento turístico sustentável nos municípios, com base na sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política...” (Brasil, 1999:11).

desenvolvimento dessa atividade” e, para tal, deveria dispor do Plano Diretor de Turismo, o que só aconteceu muitos anos depois, em 1997 (Setdet, 2001). Neste Plano Diretor de Turismo do Estado do Rio de Janeiro (1997-2001) foi estabelecido, em seu art. 227, que o estado deveria promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento *econômico e social*, bem como divulgar, valorizar e preservar o *patrimônio cultural e natural*, zelando para que sejam respeitadas as peculiaridades locais, não permitindo efeitos nocivos sobre a vida das populações envolvidas e assegurando o respeito ao ambiente e à cultura das localidades onde o turismo viesse a ser explorado. Assim, o plano é claro ao explicitar o compromisso de salvaguardar o patrimônio natural e cultural. Apesar disso, o discurso dominante do documento esteve centrado em dois objetivos principais: a consolidação do turismo como um dos segmentos econômicos fundamentais do estado, visando à geração de renda, à valorização e à promoção da qualidade de vida das populações locais e ampliação da captação de recursos e ao levantamento e sistematização de dados e informações, com o objetivo de subsidiar o planejamento da política estadual de turismo, oferecendo também alternativas para o desenvolvimento do setor. Mas, embora bem-intencionado no discurso, segundo Fratucci (2008), o Plano Diretor não teve o êxito esperado no cumprimento de seus objetivos.

Apesar de não dispor, desde então, de políticas públicas de turismo consolidadas e contínuas, e sem uma parceria efetiva com o Ministério do Turismo, o estado do Rio de Janeiro vem se destacando, historicamente, como um dos principais destinos turísticos do país. Para se ter uma ideia do papel do setor no estado, segundo dados apresentados no documento intitulado “A política de turismo do estado do Rio de Janeiro diante dos grandes eventos” (Setur e TurisRio, 2012) — compilação do governo do Rio de Janeiro com a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro —, o setor responde por cerca de 4% de seu PIB ou envolve o valor equivalente a R\$ 13.283 bilhões. De acordo com a mesma fonte, o Rio de Janeiro é o estado com maior número de equipamentos turísticos cadastrados do país e tem sido palco de um importante crescimento, entre 2004 e 2009, no número de empregos diretos gerados pelo setor. No plano de seu potencial em

diversidade biológica para uso turístico (fundamental como potencialidade para o desenvolvimento do ecoturismo), o Rio dispõe de 172 áreas protegidas de distintas categorias de manejo⁹ e um elevado valor associado em biodiversidade, de importância global. No entanto, o enfoque de valorização do patrimônio natural tem sido sempre periférico no plano das políticas públicas de turismo no estado. Além disso, não parece haver uma estratégia clara para a integração de políticas públicas setoriais. E, sem o delineamento de estratégias de integração de políticas públicas econômicas, sociais e ambientais nas regiões turísticas, o planejamento dirigido ao setor vem se pautando pelos interesses e pelo ritmo da capital, muitas vezes com os equívocos de planejamento de curto prazo. Dessa maneira, o turismo no estado vem se consolidando muito lentamente, enquanto o setor, na cidade do Rio de Janeiro, vem evoluindo nos últimos anos de forma marcante, principalmente como resultado dos megaeventos ocorridos e projetados até 2016.

Assim, apesar de sua potencialidade para o desenvolvimento turístico, no plano de políticas públicas os esforços para a integração das ações em curso são ainda incipientes ou praticamente inexistentes e exigirão da gestão pública investimentos consideráveis em planejamento, segundo novas bases.

O contexto do turismo no Rio de Janeiro: para interpretar potencialidades e riscos

Como anteriormente discutido, a integração entre beleza natural de elevado impacto no imaginário coletivo e o modo de ser e receber dos cariocas vem transformando, cada vez mais, a cidade do Rio de Janeiro em um ícone de atratividade para o turismo nacional e internacional e um símbolo do estado e também do país.

A questão que se coloca é em que medida este setor contribui para a economia da cidade do Rio. Estudo recente do Sindicato de Hotéis, Ba-

⁹ Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (Acesso em: 20/abr./2013).

res e Restaurantes do Rio de Janeiro (SindRio) compilou dados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério de Trabalho e Emprego (RaisS/MTE), adotando uma definição ampla de turismo que abrange os subsetores de alojamento, alimentação, agenciamento, transporte, aluguel de carros e entretenimento. Segundo este estudo, o setor de turismo na cidade em 2012 tinha 12.537 estabelecimentos, gerando 183.612 empregos. Em 2012, a participação do setor de turismo na geração total de empregos na cidade do Rio foi de 7,1%, bem superior à média nacional, de apenas 4,8%.

Mas a origem do turismo na cidade, para além do valor do patrimônio natural e cultural, se vincula à sua condição histórica de capital do Brasil até a década de 1960. De fato, ao longo da história brasileira, a cidade funciona como “porta de entrada” do país, e até os dias atuais o Rio é considerado o melhor destino turístico para quem vem ao Brasil pela primeira vez.¹⁰ Da mesma forma, o site de viagem Trip Advisor recomenda aos turistas a visita à praia de Ipanema, um *locus* do espírito da cidade, mesmo considerando ter sido a célebre canção *Garota de Ipanema* composta há mais de 50 anos. Assim, a imagem do estado se constrói atrelada ao significado da cidade do Rio de Janeiro, embora sejam inúmeras as potencialidades a serem desenvolvidas no plano regional.

É importante enfatizar que, apesar de toda a atratividade da cidade do Rio de Janeiro, a imagem da cidade vem também sendo abalada pelas notícias recorrentes, veiculadas pela mídia, a respeito da violência urbana (Machado, 2012), o que de alguma forma afeta o imaginário coletivo e o significado do destino para os que se interessam em visitá-lo. Entretanto, a não ser em casos excepcionais, quem visita a cidade, embora dividido entre o entusiasmo e a apreensão, parece acreditar ser esta segura (Farias et al. 2011). E, sendo assim, a primeira imagem da cidade também ironicamente negatizada e associada à insegurança parece ser, de fato, neutralizada após a vivência e a imersão neste contexto urbano pulsante (Machado, 2012; Irving et al., 2012; Irving, Corrêa e Moraes, 2011).

¹⁰ <http://www.tripadvisor.com/TravelersChoice-Destinations-cTop-g294280#5>.

Assim, como se poderia esperar (e como ocorre em diversos estados da federação), o emprego no setor do turismo se concentra na capital e na região metropolitana do Rio de Janeiro, que apresenta uma das mais elevadas concentrações de emprego, em âmbito nacional. Para ilustrar tal afirmação, a tabela 1 sistematiza os dados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério de Trabalho e Emprego (Rais/MTE), compilados pelo Sindicato de Hotéis, Bares e Restaurantes do Rio de Janeiro (SindRio), que reafirmam esta tendência:

TABELA 1
Concentração dos empregos do setor de turismo do estado em capitais e regiões metropolitanas em 2012 (%)

Região/Estado	Capital	Região Metropolitana
Bahia	41,8	52,0
Ceará	73,4	84,7
Espírito Santo	26,5	64,0
Minas Gerais	32,6	42,9
Paraná	37,0	48,5
Pernambuco	51,4	78,4
Rio Grande do Norte	64,4	75,5
Rio Grande do Sul	34,7	50,3
Rio de Janeiro	61,3	76,6
Santa Catarina	20,1	27,7
São Paulo	42,3	57,1

Fonte: Adaptado de SindRio (2013).

Entretanto, as possibilidades para o desenvolvimento do turismo fluminense transcendem as estatísticas levantadas para a cidade do Rio de Janeiro.¹¹ O estado do Rio de Janeiro (ERJ) possui uma diversidade considerável de atrativos turísticos (muitos ainda desconhecidos do *trade*

¹¹ As belezas de Copacabana, Ipanema e a conhecida Zona Sul da cidade não representam a potencialidade ainda inexplorada do estado.

ou de seus próprios habitantes), de grande relevância para alavancar a economia de diversos municípios. Neste caso, a questão que se coloca é: como integrar o conjunto de atrativos naturais e culturais do estado, tendo a cidade do Rio de Janeiro como portal de entrada, em bases sustentáveis e segundo um planejamento de médio e longo prazos? Responder a esta questão tende a ser fundamental no atual contexto de desenvolvimento do estado. Isto porque, como mencionado por Tribe (2003), o desenvolvimento turístico desordenado gera externalidades negativas que minam o seu próprio potencial.

É importante também resgatar que, no plano da economia do país, o estado do Rio de Janeiro, desde a sua fundação, tem mantido um importante papel e vem historicamente disputando, com São Paulo, a liderança no *ranking* nacional. No entanto, durante o século XX, foi perdendo, progressivamente, participação na economia nacional, à medida que São Paulo se desenvolvia articulando sua indústria ao mercado interno como discutido por Sobral (2013). Este processo de estagnação e/ou desaceleração econômica foi reforçado também pelas próprias limitações do estado em relação às suas possibilidades de expansão industrial. Como mostrado por Sobral (2013), a dependência do estado de insumos e alimentos, cadeias produtivas pouco densas, incapacidade de atrair investimentos de alto valor agregado, vulnerabilidade à concorrência de outros estados e pauta de exportações de baixo valor adicionado são alguns dos fatores que vêm colocando o estado em posição de desvantagem, no que se refere ao desenvolvimento da indústria. Além disso, a transferência da capital federal para Brasília, nos anos 1960, reforçou ainda mais o processo de esvaziamento econômico do território fluminense, que se estendeu até o final do mesmo século (Lessa, 2001; Osorio, 2005) com evidentes consequências sociais.

Na década de 1990, no entanto, a descoberta de extensos campos de petróleo na zona costeira passou a impulsionar, de maneira imprevista até então, a possibilidade de recuperação da economia do estado do Rio de Janeiro. Observa-se assim, por esta via, o crescimento dos investimentos na indústria de petróleo e gás e em indústrias associadas a esta atividade, tais como a siderurgia, a petroquímica e a naval (Hasenclever et

al., 2012). Além disso, recentemente, o estado vem sendo foco de um importante crescimento de investimentos em infraestrutura originado, em parte, pelos megaeventos que a cidade do Rio de Janeiro sediou em 2014, como a Copa do Mundo, e irá sediar até 2016, como a Copa América em 2015 e as Olimpíadas em 2016, para citar os mais relevantes. Assim, esta revitalização da economia é em parte impulsionada pelas necessidades crescentes da indústria de petróleo e gás e setores associados no estado (e na consequente expansão de parques tecnológicos para atender ao setor de energia) e pelo efeito dos megaeventos, que ampliam ainda mais a visibilidade da cidade do Rio de Janeiro, no plano internacional. Porém, apesar de o estado ser o segundo mais importante na economia do Brasil, no que se refere à sua participação no valor agregado bruto nacional, ainda apresenta baixas taxas de crescimento. Dados sistematizados por Sobral (2013), no período 1995-2010 (que já abrange a expansão do setor de petróleo e gás), ilustram esta afirmação, mostrando que tanto o valor adicionado bruto da produção quanto a produção física industrial têm taxas de crescimento abaixo da média nacional. Hasenclever e colaboradores (2012) e Sobral (2013) questionam também a capacidade de o recente ciclo de investimentos reverter o reduzido e histórico dinamismo da economia fluminense até então e apontam para a necessidade de fortalecimento de instâncias de planejamento regional, que promovam uma política estratégica de desenvolvimento a médio e longo prazos. Neste contexto, do ponto de vista do desenvolvimento turístico, os investimentos atuais têm um duplo efeito. Por um lado, tendem a gerar melhoria na infraestrutura de transportes, abrindo novas possibilidades para a ampliação do setor e consolidação de destinos turísticos. Mas, por outro, o fortalecimento da indústria de petróleo e gás (e a ampliação de infraestrutura para o setor energético) tende a gerar inúmeros riscos sociais e ambientais, não apenas devido à possibilidade de vazamentos e contaminação das praias e recursos hídricos, como também em termos de externalidades negativas geradas por processos de rápida e crescente urbanização, o que é verificado, de maneira evidente, no Norte Fluminense (no caso exemplar do município de Macaé).

Com relação especificamente ao setor do turismo, o estudo do SindRio (2013), já mencionado anteriormente, aponta que, apesar de todos os problemas citados, o estado mantém a segunda colocação no *ranking* nacional no que se refere ao número absoluto de empregos envolvidos (total de 299.527 empregos) e de estabelecimentos no setor de turismo, entre 2000 e 2012. Porém, o quadro histórico de reduzido dinamismo parece se manter, nesse mesmo período, com relação ao setor turístico. Apesar de todos os argumentos anteriormente discutidos, neste intervalo, o setor de turismo na cidade do Rio de Janeiro cresceu menos que a média das capitais, tanto no que se refere ao número de empregos quanto ao número de estabelecimentos envolvidos, conforme ilustrado na tabela 2.

TABELA 2

Evolução do número de empregos e estabelecimentos (total e no setor de turismo) na cidade do Rio de Janeiro e nas principais capitais federais* (2000-2012)

Emprego total		Total de estabelecimentos		Emprego no setor turismo	Estabelecimentos no setor turismo
Cidade Rio de Janeiro	Principais capitais do país	Cidade Rio de Janeiro	Principais capitais do país	Cidade Rio de Janeiro	Principais capitais do país
48,4%	58,7%	23,9%	47,4%	42,2%	65,9%

Fonte: Adaptado de SindRio (2013).

* São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Belo Horizonte (MG), Curitiba (PR), Salvador (BA), Porto Alegre (RS), Fortaleza (CE), Recife (PE), Natal (RN), Florianópolis (SC), Vitória (ES).

Os dados referentes à evolução de empregos e estabelecimentos na cidade, no período 2011/2012, entretanto, apresentam ligeira elevação com relação ao padrão anterior, com a cidade do Rio de Janeiro tendo um crescimento no número de empregos de 4,9% neste intervalo, um pouco superior ao crescimento das capitais (4,7%). Porém, o crescimento do número de estabelecimentos turísticos, no mesmo período (5,2%), foi inferior ao crescimento observado nas demais capitais (5,9%).

O mesmo estudo do SindRio ilustra a participação do setor turístico na geração total de empregos no estado. Nesta análise, após um período de queda em 2006, em 2012 este nível voltou ao padrão de 2000 (tabela 3).

TABELA 3

Participação (%) do setor turismo no total de empregos e de estabelecimentos (2000, 2006 e 2012)

Unidade de análise/ano	% Empregos do setor turismo no total de empregos		
	2000	2006	2012
Município do Rio de Janeiro	7,5%	6,9%	7,1%
Estado do Rio de Janeiro	6,8%	6,2%	6,7%
Região Sudeste	5,0%	4,9%	5,3%
Brasil	4,5%	4,4%	4,8%

Fonte: Adaptado de SindRio (2013).

Por esses dados é possível observar que, no município do Rio de Janeiro, a participação do setor turístico na geração de emprego, no período, caiu levemente, de 7,5%, em 2000, para 7,1%, em 2012. Cabe notar, porém, que a participação relativa desse setor no total de empregos gerados no estado cresceu e é superior à média nacional, que em 2012 foi 4,8%. A relativa importância do setor para a geração de empregos no estado e sua evidente vocação turística ilustrada nas seções anteriores apontam para a necessidade de se pensar políticas que garantam a manutenção do emprego, isto é, a geração constante de empregos de qualidade.

Porém, o diagnóstico do SindRio apresenta um perfil de emprego nada animador. Os dados deste documento mostram que o aumento da participação do setor na geração de empregos não alterou significativamente o perfil da mão de obra. De fato, no período entre 2000 e 2012 os empregos permaneceram concentrados na faixa entre um e dois salários mínimos.

TABELA 4

Distribuição percentual do emprego por faixa salarial no setor de turismo no município do Rio de Janeiro (2000 e 2012)

Faixa	2000	2012
Até 1 salário	1,3	4,6
1 a 2 salários	51,0	63,8
2 a 3 salários	17,0	13,6
3 a 5 salários	12,5	7,9
5 a 10 salários	10,0	3,8
10 a 15 salários	3,4	1,0
15 a 20 salários	1,4	0,5
Mais de 20 salários	3,1	0,9
Ignorado	0,3	3,8

Fonte: Adaptado de SindRio (2013).

Cabe observar também que, enquanto as atividades econômicas no seu conjunto tiveram um aumento real de salário de 37,6% entre 2000 e 2012, no turismo o aumento se limitou a 19,1%, o segundo menor aumento entre as capitais estudadas. Poderíamos tentar explicar a diferença com o fato de a média salarial do Rio de Janeiro no setor de turismo ser a segunda maior entre as capitais estudadas. Mesmo assim, a concentração em faixas salariais de até três salários mínimos leva a uma concentração do emprego num nível de ensino médio (8 a 11 anos de estudo).

Com base no contexto analisado, parece possível afirmar que o desenvolvimento do turismo no estado do Rio de Janeiro enfrenta, assim, um duplo desafio. De um lado, reduzir a concentração de atividades na capital e diversificar a oferta turística nas demais regiões e, de outro, melhorar o perfil do emprego, de modo a favorecer a dinamização do setor e aprimorar seu desempenho. Para que melhor se possa contextualizar este desafio, é importante que se analisem, em um exercício de projeção de cenários, os municípios com maior potencial para o desenvolvimento turístico, resumidamente apresentados na próxima seção. Mas cabe enfatizar que a melhoria do perfil do emprego e o aprimoramento do setor requerem também ações coordenadas de políticas públicas, engajadas na valorização de patri-

mônio natural e cultural e na adoção de premissas de planejamento para a inclusão social, como discutido no corpo teórico deste artigo.

Municípios do estado do Rio de Janeiro em condições favoráveis para o desenvolvimento turístico

Estudo realizado por La Rovere e Paranhos (2011) mapeou as atividades econômicas em todo o estado do Rio de Janeiro, por município, com base nos dados de emprego e remuneração da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho (Rais/MTE). A partir dos dados da Rais as autoras calcularam os quocientes locacionais (QL), os índices de relevância setorial (RS) e os índices de importância municipal (IM do ERJ). Estes índices são indicadores de concentrações geográficas, propostos originalmente por Britto (2004). Concentrações geográficas de atividades são indicadores da vocação de um município ou de uma região, porque explicam a importância relativa dos empregos e dos salários de determinado setor em determinado município.

QUADRO 1
Indicadores de concentrações geográficas¹²

Quociente locacional
$QL_e = (\text{Emprego do setor } i \text{ no município} / \text{Total de emprego do município}) / (\text{Total de emprego do setor } i \text{ no país} / \text{Total do emprego no país}) > 1$
$QL_r = (\text{Remunerações do setor } i \text{ no município} / \text{Total de remunerações do município}) / (\text{Total de remunerações do setor } i \text{ no país} / \text{Total de remunerações no país}) > 1$
Índice de Relevância Setorial
$RSe = (\text{Emprego do setor } i \text{ no município}) / (\text{Total de emprego do setor } i \text{ no país}) > 0,1\%$
$RSr = (\text{Remunerações do setor } i \text{ no município}) / (\text{Total de remunerações do setor } i \text{ no país}) > 0,1\%$
Índice de Importância Municipal
$IMe = (\text{Emprego do setor } i \text{ no município} / \text{Total de emprego do município}) > 0,1\%$
$IMr = (\text{Remunerações do setor } i \text{ no município} / \text{Total de remunerações do município}) > 0,1\%$

Fonte: La Rovere e Paranhos (2011), com base em Britto (2004).

¹² Definidos por Britto (2004).

Os dados da RAIS podem ser interpretados segundo diferentes níveis de desagregação. O estudo de La Rovere e Paranhos (2011) partiu de dados desagregados em cinco dígitos de classes industriais da Classificação Nacional de Atividades Econômicas do IBGE. Para analisar o setor de turismo, as autoras analisaram as três subclasses mais diretamente ligadas à atividade, a saber: hotéis e similares (classe CNAE 55108); outros tipos de alojamento/meios de hospedagem (classe CNAE 55906); e agências de viagens (classe 79112). O estudo mostrou que apenas 17 dos 92 municípios do estado apresentam algum tipo de especialização em atividades ligadas ao turismo segundo esta classificação. São eles: Rio de Janeiro; Angra dos Reis; Barra do Piraí; Itatiaia; Mangaratiba; Paraty; Valença; Bom Jardim; Nova Friburgo; Petrópolis; Teresópolis; Rio Bonito; Armação dos Búzios; Arraial do Cabo; São Pedro da Aldeia; Cabo Frio e Rio das Ostras. Destes 17 municípios, apenas três (Rio de Janeiro, Petrópolis e Armação dos Búzios) possuem especialização reconhecida nas três subclasses de atividades do setor. Estes dados confirmam a percepção de Sobral (2013), que define a estrutura produtiva do Rio de Janeiro como uma estrutura produtiva “oca”. Assim, municípios com especialização em hotéis e outros tipos de meios de hospedagem, como, por exemplo, Teresópolis, não possuem especialização em agências de viagens, as quais são fundamentais para a definição de roteiros locais que visem explorar o patrimônio cultural e natural da cidade. Outros municípios, como é o caso de Rio Bonito, apresentam especialização apenas em agências de viagens, mas não dispõem das demais condições estruturais para desenvolvimento turístico.

No entanto, no caso dos 17 municípios identificados, são inúmeras as possibilidades de desenvolvimento turístico em bases sustentáveis, com ênfase no ecoturismo, no turismo cultural e no denominado “turismo de base comunitária”, apenas para citar algumas das modalidades mais evidentes como potenciais nos próximos anos. Há, porém, diversos riscos associados ao processo que precisariam ser mais bem-considerados em planejamento.

Neste contexto é importante também que se mencione que, apesar de apenas 17 municípios serem identificados pelas autoras como efeti-

vamente em condições de desenvolvimento turístico, o Plano Diretor de Turismo (Sepdet, 2001) estabeleceu a divisão do Estado, em termos de potencialidades futuras, desde 2001, nas denominadas “Áreas de Desenvolvimento Estratégico (ADEs)” a fim de orientar o planejamento de políticas públicas para o setor (Sepdet, 2001). E, segundo Lima (2004), as ADEs foram concebidas

para criar facilidades relativas às ações de promoção e marketing, mas comecem a ser pensadas também sob o ponto de vista do planejamento e da gestão. Reúnem, em um mesmo grupo, uma ou mais regiões turísticas, mas que, em virtude de sua finalidade original, separam-se por linhas flexíveis que permitem a existência de espaços comuns (Lima, 2004:47).

As ADEs foram assim originalmente propostas:

ADE I: Região da Costa Verde

ADE II: Região do Vale do Paraíba e Região das Agulhas Negras

ADE III: Região do Vale do Café

ADE IV: Região Metropolitana e Baixada Fluminense

ADE V: Região Serra Tropical e Região da Serra Norte

ADE VI: Região da Costa do Sol e Região da Baixada Litorânea

ADE VII: Região da Costa Doce e Região Noroeste das Águas

Após a edição deste Plano Diretor de Turismo, em 2001, uma nova estratégia de planejamento para o setor, no estado do Rio de Janeiro, passou a ser orientada pelo estabelecimento de 13 regiões turísticas. Essa atualização ocorreu, segundo Fratucci (2008), como resultado do processo de implantação do PNMT em todo o país. Com este movimento, os interlocutores municipais passaram a compreender a necessidade de uma nova organização para o planejamento do turismo no estado, para que pudessem ser otimizadas as oportunidades de acesso aos programas governamentais em desenvolvimento.¹³

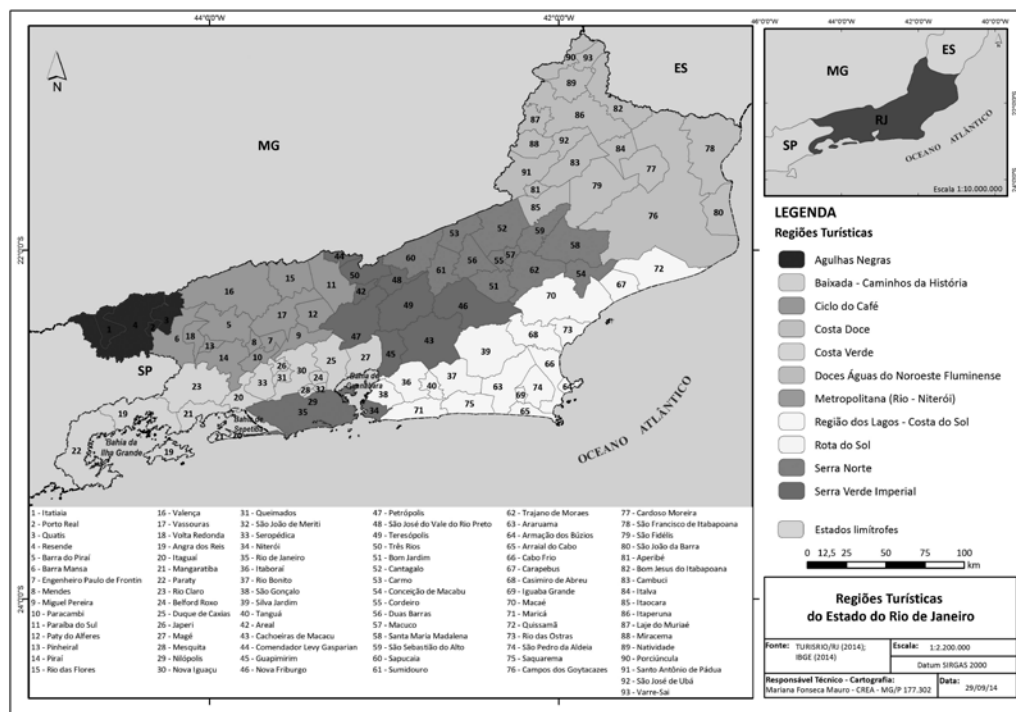
¹³ O mapeamento das regiões turísticas tem por objetivo a organização territorial e a gestão da atividade, constituindo estâncias intermediárias de articulação entre o estado e os municípios (Fratucci, 2008).

No entanto, essa nova organização gerou também a necessidade de criação do Fórum Estadual de Secretários de Turismo, palco de muitas discussões e controvérsias sobre o tema. Como resultado desse processo de debate, foi concebida uma nova divisão do território turístico estadual, ainda em 2001. A partir de então, foram acordadas para o desenvolvimento estratégico do estado 13 regiões turísticas.

Posteriormente, em 2005, uma nova revisão da regionalização turística foi realizada pelo Ministério do Turismo em todo o país e, deste modo, um novo mapa foi desenhado para o estado do Rio de Janeiro, tendo sido o mesmo referendado pelo Fórum Estadual de Secretários Municipais de Turismo. Atualmente o estado está dividido em 11 regiões turísticas (figura 1), a seguir representadas espacialmente:

FIGURA 1

Representação espacial da regionalização turística do estado do Rio de Janeiro



Fonte: Adaptado de Frattucci, 2008.

Tomando por base os 17 municípios identificados por La Rovere e Paranhos (2011) como aqueles mais bem-equipados para o desenvolvimento turístico (em particular os três municípios considerados “polos irradiadores” para o desenvolvimento do setor, a saber: Rio de Janeiro, Búzios e Petrópolis), parece claro que despontam como estratégicas e prioritárias em investimentos governamentais e ações de articulação de políticas públicas para o estado, nos próximos anos, três regiões segundo a proposta oficial de regionalização: a) Região Turística Metropolitana Rio-Niterói; b) Região Turística Região dos Lagos/ Costa do Sol e; c) Região Turística Serra Imperial.

Também para Gomes (2010), além da capital fluminense, 16 outros municípios são reconhecidos como de grande importância para o desenvolvimento do setor turístico, e o autor aponta, uma vez mais, para Niterói, Petrópolis e Armação dos Búzios como os principais destinos turísticos do estado. Segundo o autor, com base em diversas projeções, é evidente o potencial de crescimento e desenvolvimento do interior do estado, o que reafirma também a necessidade de investimentos públicos em infraestrutura que possa, efetivamente, contribuir para a expansão da oferta da atividade turística.

Além disso, não se pode descartar, como potencialidade para o desenvolvimento turístico orientado por ações do poder público, a médio e longo prazos, a Região Turística da Costa Verde e a Região Turística do Ciclo do Café, como anteriormente apontado por estudo de La Rovere e Paranhos (2011). Estes dados reafirmam, de alguma maneira, a noção de “destinos indutores”¹⁴ de desenvolvimento turístico regional, de acordo com a perspectiva do Ministério do Turismo, para o qual o turismo no Rio de Janeiro se configura a partir de cinco destinos indutores: Rio de Janeiro, Armação de Búzios, Petrópolis, Angra dos Reis e Paraty.

¹⁴ De acordo com o Ministério do Turismo, o Brasil possui 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional que envolvem diretamente 584 municípios. A região Sudeste conta com 11 dos 65 destinos turísticos indutores do desenvolvimento turístico regional (17% do total).

Pensando potencialidades e riscos em planejamento

Apesar das amplas potencialidades mapeadas, pelos argumentos anteriormente apresentados e por razões estruturais, as três regiões turísticas de maior importância em planejamento da ação pública nos próximos anos estão representadas pela Região Metropolitana, a Costa do Sol/Região dos Lagos e a Serra Verde Imperial, que precisariam ser mais bem-contextualizadas, segundo a dinâmica socioeconômica e ambiental, para a projeção de cenários futuros, em termos de riscos e ações governamentais.

Para orientar esta análise, o quadro 2 sistematiza as três regiões prioritárias, em termos de municípios envolvidos.

QUADRO 2
Regiões prioritárias para o turismo

Regionalização turística	Municípios do estado do Rio de Janeiro
Metropolitana	Municípios: Rio de Janeiro e Niterói
Costa do Sol — Região dos Lagos	Armação dos Búzios, Araruama, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Carapebus, Casimiro de Abreu, Iguaíba Grande, Macaé, Maricá, Quissamã, Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia e Saquarema.
Serra Verde Imperial	Petrópolis, Areal, Cachoeiras de Macacu, Comendador Levy Gasparian, Guapimirim, Magé, Nova Friburgo, São José do Vale do Rio Preto, Teresópolis e Três Rios

Fonte: TurisRio/RJ (2014).

Nestas regiões, além da diversidade de atrativos, apenas sob a perspectiva de conservação da biodiversidade da Mata Atlântica e da Zona Costeira, situam-se dois parques nacionais e três parques estaduais de elevada importância global (três em áreas altamente urbanizadas) (quadro 3), o que reforça sua relevância em planejamento turístico mas também sua vulnerabilidade, em termos ambientais, com relação aos riscos crescentes de pressão antrópica sobre estes ecossistemas. Vale mencionar ainda que os parques nacionais da Tijuca e da Serra dos Órgãos são os mais visitados do estado e representam ícones para o ecoturismo nacional. Além disso, o Parque Estadual da Costa do Sol situa-se na região de maior atratividade turística do estado e também sob forte influência do pré-sal e da indústria do petróleo e toda a cadeia envolvida. Assim, o turismo tende a

se desenvolver em áreas de alta vulnerabilidade ambiental, mas também caracterizadas por elevados níveis de tensão social.

QUADRO 3

Quadro-síntese sobre os parques nas regiões turísticas prioritárias do estado do Rio de Janeiro

Parques*	Decreto	Municípios	Área (ha) do parque
Parque Nacional da Tijuca	Decreto nº 50.923 de 6/7/1961	Rio de Janeiro	3.958
Parque Estadual de Pedra Branca	Lei nº 2.377, de 28/6/1974	Rio de Janeiro	12.500
Parque Estadual da Serra da Tiririca	Lei nº 1.901, de 29/11/1991, e Decreto nº 18.598, de 19/4/1993	Niterói e Maricá	3.568
Parque Nacional da Serra dos Órgãos	Decreto Federal nº 1.822 de 30/11/1939; Decreto nº 90.023, de 20/9/1984; e Decreto s/nº de 13/9/2008	Guapimirim, Magé, Petrópolis e Teresópolis	20.020
Parque Estadual da Costa do Sol	Decreto nº 42.929, de 4/6/2011.	Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Saquarema e São Pedro da Aldeia.	9.840,90

Fontes: IBGE Cidades. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Pnud Brasil). Censo IBGE 2010. DATASUS (Agosto/2011). Fundação Ceperj (2010).

* Estes parques são os mais relevantes em termos de uso turístico, mas existem inúmeras outras áreas protegidas nestas regiões, entre as quais o Parque Nacional de Jurubatiba, ícone na conservação de restingas.

Tomando por base os principais municípios turísticos do estado em associação aos parques mencionados, o quadro 4 sistematiza resumidamente o perfil socioeconômico dos mesmos. É importante ressaltar que a maioria dos municípios se caracteriza por níveis relativamente elevados de IDH.¹⁵ E, embora a população do Rio de Janeiro seja consideravelmente superior à dos demais municípios em análise, não se pode negligenciar o que parece ser reconhecida como uma tendência de expansão populacional na Costa do Sol nos próximos anos.

¹⁵ Apenas considerado como médio o de Armação dos Búzios (0,791).

QUADRO 4
Síntese da dinâmica socioeconômica dos principais municípios indutores do turismo na área de inserção dos parques

Municípios/ parques	População residente	Área (km ²) (2010)	IDH (2000)	PIB total (R\$ mil) (2008)	PIB per capita (R\$) (2008)	Est. hospedagem (2009)	ICMS verde (2010)	Principais atividades econômicas
Rio de Janeiro/ PARNA Tijuca e PE Pedra Branca	6.320.446	1.200,28	0,842	154.777.301	25.121,92	522	2.313.242,61	Comércio e serviços, turismo, indústria
Niterói/ PE Serra da Tiririca	487.562	133,916	0,886	1.179.690	19.317,72	54	2.471.206,72	Comércio e serviços, turismo
Petrópolis/ PARNA Serra dos Órgãos	295.917	795,798	0,804	5.432.594	17.369,52	86	2.151.732,87	Turismo, agricultura, comércio e indústria
Armação de Búzios/PE da Costa do Sol/ Armação dos Búzios	27.560	70,278	0,791	1.471.343	53.115,19	251	993.334,26	Comércio e serviços, turismo

Fontes: IBGE Cidades, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Pnud Brasil), Censo IBGE 2010, Datasus (agosto/2011), Fundação Ceperj (2010).

Concluindo, vimos neste capítulo que a atividade turística no Rio de Janeiro, apesar de concentrada na capital por razões ligadas à história e à imagem da cidade, é também importante no estado, em particular nas regiões Serrana e Costa do Sol. A atividade apresenta ainda potencial de desenvolvimento nas regiões da Costa Verde e do Ciclo de Café.

Os dados apresentados neste capítulo reforçam a importância econômica do setor de turismo no estado, mas também tendem a alertar para os riscos do desenvolvimento turístico. O aumento do fluxo turístico e a ampliação de infraestrutura com este objetivo geram impactos sociais e ambientais marcantes em ecossistemas de grande vulnerabilidade, muitos ainda habitados por populações tradicionais e sujeitos a um importante passivo social e de conflitos, alguns dos quais motivados por políticas públicas fragmentadas e um sistema normativo ainda pouco eficiente diante das pressões e da velocidade do mercado.

Assim, para que seja possível o desenvolvimento turístico em bases sustentáveis no estado, parece fundamental que se invista em uma lógica de transversalidade em políticas públicas e estratégias de planejamento de longo prazo, capazes de avaliar não apenas os benefícios econômicos resultantes do processo mas também os riscos socioambientais e as potencialidades e/ou especificidades culturais das regiões envolvidas, ainda pouco conhecidas e/ou articuladas com este objetivo. Isto porque o diferencial do Rio de Janeiro no plano do turismo global não se materializa simplesmente pela natureza exuberante ou o lugar-comum de “sol e praia”, mas pela composição singular e única de natureza, cultura e modo de ser, uma marca no imaginário coletivo e uma “impressão digital” sem precedentes da identidade local.

Bibliografia

ABRAMO, L. *Desafios do Trabalho Decente nos Grandes Eventos* (Escritório da Organização Internacional do Trabalho no Brasil). In: OFICINA DE PROMOÇÃO DE TRABALHO DECENTE NOS GRANDES EVENTOS — COPA DO MUNDO FIFA 2014 E JOGOS OLÍMPICOS DE 2016, Rio de Ja-

- neiro, 2014. Disponível em < http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/gender/doc/trabalho%20decente%20mega%20eventos-%20rio%20de%20janeiro%2030jan14_1125.pdf >. Acesso em: 24 maio 2014.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL (PNUD Brasil). Disponível em < http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2013 >. Acesso em: 26 maio 2014.
- BRASIL. *Plano Nacional de Turismo (PNT) 2013/2016*. Brasília: Ministério do Turismo. 2013.
- _____. *Plano Nacional de Cultura (PNC) 2010/2020*. Brasília: Ministério da Cultura, 2010.
- _____. *Diretrizes do Programa Nacional de Municipalização do Turismo*. Brasília, DF: EMBRATUR, 1999.
- BRITTO, J. *Arranjos produtivos locais: perfil das concentrações de atividades econômicas no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: SEBRAE/RJ, 2004.
- BRUNDTLAND, G. H. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1991.
- CEPERJ. *Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro*. Disponível em < <http://www.ceperj.rj.gov.br/> >. Acesso em: 20 maio 2014.
- CHRIST, C. et al. “Tourism and biodiversity: mapping tourism’s global footprint” (2003). Disponível em < <http://www.unep.fr/shared/publications/pdf/WE-Bx0016xPA-TourismFootprint.pdf> >. Acesso em: 20 maio 2014.
- DATASUS (2011). *Portal da Saúde SUS*. Atualização das informações de Produção Ambulatorial de janeiro a agosto/2011. Disponível em < <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?acao=11&id=26590> >. Acesso em: 24 maio 2014.
- DAVIDSON, R. *Tourism in Europe*. Londres: Pitman Publishing, 1992.
- FARIAS, S. A.; AGUIAR, E. C.; KOVACS, M. H.; ANDRADE, F. G. Imagen de los destinos turísticos en los portales gubernamentales Análisis de tres localidades brasileñas. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, vol. 20 n. 6, 2011, p. 1-20.
- FRATUCCI, Aguinaldo César. *O ordenamento territorial da atividade turística no estado do Rio de Janeiro: processos de inserção dos lugares turísticos nas redes do turismo*. 2000. 178 f. Dissertação (mestrado em geografia) — Instituto de Geociências, Universidade Federal Fluminense, Niterói-RJ. 2000.
- _____. *A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo: as possibilidades das redes regionais de turismo*. 2008. 308f. Tese. (Doutorado em Geografia) — Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro. 2008.
- _____. *O processo de regionalização do turismo no estado do Rio de Janeiro: a formação da região turística das agulhas negras*. 2006. 109f. Monografia (Especialização em Planejamento Turístico) — Centro Católica Virtual, Universidade Católica de Brasília, Brasília. 2006.

- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). *Boletim de Conjuntura do Turismo do Rio de Janeiro* (2013). Disponível em < <http://www.abeoc.org.br/2013/06/pesquisa-anual-de-conjuntura-economica-do-turismo-2013/> >. Acesso em: 26 maio 2014.
- GOMES, J. C. (Org.). *Caderno de turismo do estado do Rio de Janeiro: passaporte para o desenvolvimento do Estado*. Rio de Janeiro: Fecomércio, 2010.
- HASENCLEVER, L.; PARANHOS, J.; TORRES, R.; Desempenho Econômico do Rio de Janeiro: Trajetórias Passadas e Perspectivas Futuras. *DADOS — Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 55, n. 3, 2012, p. 681 a 711.
- JOAQUIM, G. Da Identidade à sustentabilidade ou a emergência do turismo Responsável. *Sociologia Problemas e Práticas*, n. 23, 1997.
- IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 27 maio 2014.
- IRVING, M.A; OLIVEIRA, E. *Sustentabilidade e transformação social*. SENAC. Rio de Janeiro, 2012.
- _____; _____. MORAES, E. A. Cidade maravilhosa? Interpretando a percepção do turista sobre o Rio de Janeiro. *Caderno Virtual de Turismo*. Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p.427-442, dez. 2011.
- _____; BURSZTYN, I.; SANCHO, A. P.; MELO, M. G. Revisitando significados em sustentabilidade no planejamento turístico. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 5, núm. 4, pp. 1-7. Universidade Federal do Rio de Janeiro Rio de Janeiro, Brasil, 2005.
- _____; CORREA, F. V; CONTI, B. R; BOTELHO, E. S; PEIXOTO, S. Corcovado: reflexões sobre imaginários e impressões dos turistas no Parque Nacional da Tijuca (RJ) no contexto de valorização da cidade pela UNESCO. In: *Revista Brasileira de Ecoturismo*. São Paulo, v. 5, p. 464-481, 2012.
- LAGE, B. H. C.; MILONE, P. C. *Economia do Turismo*. Campinas-SP: Papirus, 1991.
- LA ROVERE, R.L.; PARANHOS, J. *Os Investimentos no estado do Rio de Janeiro e seus efeitos sobre as micro e pequenas empresas*. Rio de Janeiro: IETS/SEBRAE, 2011. Disponível em: <http://arquivopdf.sebrae.com.br/uf/rio-de-janeiro/sebrae-no-rio-de-janeiro/estudos-e-pesquisas/estudo.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2014.
- LESSA, C. *O Rio de todos os Brasis*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- LIMA, V. M. S. *Turismo em Espaço Rural no estado do Rio de Janeiro: Olhares sobre a experiência da Região do Vale do Café*. Monografia (Pós-graduação lato sensu em Turismo: Planejamento, Gestão e Marketing). Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2004.
- MACHADO, M. B. T. Medo social e turismo no Rio de Janeiro. *TOURISM & MANAGEMENT STUDIES*, n. 8, p. 48-54, 2012.
- MORIN, E. *La voie: pour l'avenir de l'humanité*. Paris: Fayard, 2011.

- _____; KERN, A. B. *Terra-Pátria*. Porto Alegre: Sulina, 2000.
- MOSCOVICI, S. *Natureza: para pensar a ecologia*. Rio de Janeiro: Mauad, 2007. (Coleção Eicos).
- OSORIO, M. *Rio nacional, Rio local: mitos e visões sobre a crise carioca e fluminense*. Rio de Janeiro: SENAC, 2005.
- SEPDET, Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Turismo do Rio de Janeiro. *PLANTUR: Plano Diretor de turismo do estado do Rio de Janeiro*, 2001.
- SETUR e TurisRio, Secretaria de Estado de Turismo e Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro. *A Política de Turismo do Estado do Rio de Janeiro diante dos grandes eventos, 2012*. 51 slides: color. Slides gerados a partir do software Power Point.
- SINDRIO. Sindicato de Hotéis, Bares e Restaurantes do Rio de Janeiro. *Dados de Emprego, Estabelecimento e Renda do Setor Turismo (2000, 2006, 2011 e 2012)*. Rio de Janeiro: SINDRIO, novembro de 2013.
- SOBRAL, B. L. B. *Metrópole do Rio e Projeto Nacional — Uma Estratégia de Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.
- RUSCHMANN, D. V. de M. *Turismo e desenvolvimento sustentável: A proteção do meio ambiente*. Campinas, SP: Papirus, 1997. (Coleção Turismo)
- TRIBE, J. *Economia do lazer e do turismo*. Rio de Janeiro: Manole, 2003.
- UNESCO. *Decênio mundial para el desarrollo cultural: 1988-1997*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000852/085291sb.pdf>. Acesso em: jan. 2015.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME — UNEP. A Call to Action: Decisions and Ministerial Statement from the Second Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity. Jakarta, 1995.
- WORLD TOURISM ORGANIZATION (WTO). *Sustainable tourism development*. 2003.
- WTTC. *Agenda 21 for the Travel & Tourism Industry: Towards Environmentally Sustainable Development Progress*. Report n. 1. WTTC: Londres, 1998.