

NORMATIVAS, REGULAMENTAÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO RURAL

Marcelino de Souza e Ângela Luciane Klein

INTRODUÇÃO

O terceiro capítulo deste livro tem o objetivo de propiciar uma introdução aos principais aspectos referentes às necessidades normativas ou regulamentações e às políticas públicas para o desenvolvimento do turismo rural.

Nesse sentido, na primeira seção discutem-se as regulamentações que os empreendedores necessitam levar em conta para o planejamento, a implementação e o desenvolvimento da atividade de turismo rural. Destaca-se a importância, para quem pretende empreender na área, de pesquisar as regulamentações existentes, para evitar infrações, multas ou interrupções no negócio de turismo rural. As regras, os regulamentos e as obrigações, naturalmente, devem ser interpretados e conduzidos localmente com aconselhamento atualizado.

Uma vez que o empreendimento esteja “regularizado”, ou seja, tenha saído da situação de informalidade, os empreendedores de turismo rural poderão acessar as principais políticas públicas. Por isso, na segunda parte deste capítulo são apresentadas questões referentes às políticas públicas para o turismo e para o turismo rural. Nessa seção, expõe-se o conceito de política pública com base na literatura internacional e posteriormente se discute a relação entre po-

lítica pública e turismo, apresentando um panorama histórico das políticas no Brasil e os principais desafios de uma política pública de turismo rural.

Finalmente, a terceira e última parte deste capítulo trata brevemente de uma questão importante nas políticas públicas: o papel da assistência técnica e/ou extensão no turismo rural, entendida como sendo “o fornecimento de recursos, especialistas e/ou informações, tanto pelas entidades públicas como pelas entidades privadas para assistir as comunidades no seu desenvolvimento”. Apesar de se constituir num assunto de primeira grandeza para o desenvolvimento da atividade turística nas áreas rurais, o trabalho de assistência técnica ainda se encontra muito fragmentado ou praticamente inexistente nas localidades que praticam ou desejam iniciar essa atividade, tanto no Brasil como em outras partes do mundo.

REGULAMENTOS DAS ATIVIDADES DE TURISMO RURAL¹

Embora tenha surgido na década de 1980, foi somente a partir da década de 1990 que a temática do turismo rural passou a ser o foco de uma série de discussões no cenário acadêmico e político brasileiro. Desde então, percebe-se uma crescente influência do Estado, com a criação de políticas públicas específicas, no sentido de viabilizar novas estratégias de fortalecimento e fomento dessa atividade em prol do desenvolvimento local e regional.

Dentro dessa conjuntura, a implementação e o desenvolvimento da atividade do turismo rural passaram a ser mediados por um conjunto de normas ou regulamentações, baseadas em leis e consideradas indispensáveis para sua viabilização. Assim, por exemplo, diversos regulamentos apresentam normas relativas a impostos, taxas, licenças, códigos e matrículas; ou orientam nos casos em que permissões podem ser requeridas. Esses fatores podem estar relacionados à localização da empresa (cidade ou mesmo região), a atrações oferecidas, ao sistema de contratação dos empregados, e assim por diante.

De acordo com Adams (2008, p. 50), “todos os negócios estão circundados por uma variedade de ocultas, prováveis regulamentações que eles têm de seguir. Não existe um caminho simples para identificá-las, porque cada entidade governamental é diferente e cada negócio é distinto”.

¹ Esta seção foi inteiramente baseada no capítulo 6 do livro de Sznajder, Przezbórska e Scrimgeour (2009).

No sentido expresso pela autora, a pessoa que tem a intenção de empreender um negócio de turismo rural deve, em primeiro lugar, saber exatamente a que cidade, município ou jurisdição a propriedade está subjugada. Caso não se tenha certeza, deve-se descobrir a identificação da fronteira da cidade ou departamento de planejamento do município. Em alguns casos raros, enquanto os vizinhos circundantes podem estar na zona rural, a propriedade em questão pode estar localizada em local diferente, o que pode significar que tais propriedades devam respeitar regulamentações diversas.

As regras, regulamentos e obrigações devem ser interpretados e manejados localmente com aconselhamento atualizado de um advogado, outros conselheiros profissionais, autoridades locais, companhia de seguros e talvez até os seus vizinhos (ADAMS, 2008, p. 50).

Iniciando um novo negócio em qualquer tipo de empreendimento de turismo rural, deve-se estar consciente das muitas regras e regulamentos a que essa atividade está sujeita. Como todas as atividades de negócio, a atividade de turismo rural está sujeita a uma ampla extensão de regulamentos legais, os quais devem ser cumpridos. Diversos impostos, taxas, licenças, códigos e matrículas têm de ser cuidadosamente examinados e, em alguns casos, permissões são requeridas. A localização da empresa (cidade ou mesmo região), atrações oferecidas e a existência de empregados contratados, entre outros fatores, determinarão a necessidade de permissões e as tributações exigidas para o funcionamento do negócio.

As atividades de turismo rural podem ser afetadas tanto pela tributação geral do negócio como por regulamentações trabalhistas e específicas. A tributação geral pode incluir imposto de renda pessoal, tributo da renda do negócio, imposto sobre a circulação de produtos, impostos de propriedade e taxa de licença para operação. Já os regulamentos empregatícios compreendem tributação sobre a folha de pagamento, salário e regulação de horas, regulamentos de contratação, legislação de segurança e saúde, entre outras. As permissões e licenças específicas têm relação direta com o tipo de atividade desenvolvida pelo empreendimento.

Em alguns países, a atividade de negócio precisa ser registrada e é requerido o acerto da contabilidade com o escritório de tributação. Prévio ao registro de uma atividade de negócio, é necessário o recebimento de um número específico e de um número de identificação de tributação, no caso do Brasil o

CNPJ da empresa e o código de tributação. Então, abrindo uma conta bancária e tendo a identificação do registro da empresa, é possível requerer seu registro na instituição de seguridade social.

As regulamentações legais podem ser encontradas de forma detalhada em jornais oficiais, *sites* do governo estadual, nacional e de prefeituras, bem como em outros documentos legais. Ressalta-se que é muito importante investigar todas as regulamentações para evitar infrações, multas ou interrupções no negócio de turismo rural. Em geral, as regulamentações podem ser divididas em três grupos, como pode ser visto no esquema a seguir.

Figura 4 - Regulamentações para empresas de turismo rural



Fonte: elaborado pelos autores a partir de Sznajder, Przezbórska e Scrimgeour (2009).

Salienta-se que as regulamentações para empreendimentos de turismo rural mudam de acordo com o tipo de empreendimento e de acordo com seu tamanho, com a natureza das tarefas e com o número de pessoas empregadas. Em uma operação de turismo rural que se encontre nos limites das cidades, o

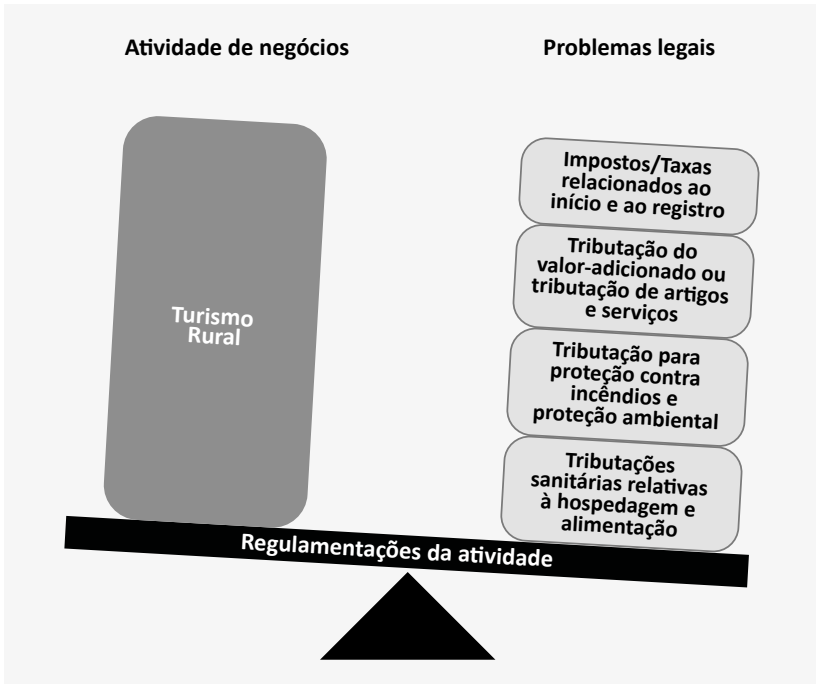
proprietário do empreendimento poderá necessitar de uma licença de negócio do distrito, ou de uma licença de negócio do município. Em muitos países, o registro de uma atividade de negócio pode incluir a obrigação de possuir um seguro social em uma instituição devidamente regulamentada, um seguro-doença, um seguro-acidente, um seguro-invalides, um seguro-aposentadoria, um fundo de emprego e um seguro-saúde; além disso, o registro de uma atividade de negócio pode envolver mudança no cálculo de impostos locais (SZNAJDER; PRZEZBÓRSKA; SCRIMGEOUR, 2009).

Todas as pessoas, corporações e outras entidades legais dirigindo um negócio são obrigadas a pagar imposto de renda, isto é, um imposto arrecadado a partir da renda financeira. Existem vários sistemas de imposto de renda ao redor do mundo, com graus variados de incidência de imposto (progressivo, proporcional ou regressivo). Frequentemente, negócios com vendas anuais menores que certa quantia de valor podem estar isentos de pagar imposto. Um imposto de renda arrecadado das rendas das empresas é frequentemente chamado de imposto corporativo ou, como no caso do Brasil, de imposto de renda de pessoa jurídica. Tais tributos frequentemente incidem sobre a renda líquida das empresas.

Se o proprietário de uma empresa de turismo rural emprega pessoal na atividade, ele é afetado por muito mais regulamentações. Elas variam de acordo com o tipo e o tamanho da empresa, a natureza das tarefas dos empregados e o número de pessoas empregadas. Uma entidade de turismo rural pode ser afetada pelas regulamentações no salário mínimo, compensação de horas-extras, pagamento equitativo, trabalho infantil e outros regulamentos aplicados a trabalhadores de tempo parcial ou completo.

Como a atividade de turismo rural necessita de adequações legais, diversos problemas deverão ser equacionados, conforme mostra a figura a seguir.

Figura 5 - Problemas relativos à regulamentação da atividade de turismo rural



Fonte: elaborado pelos autores a partir de Sznajder, Przezbórska e Scrimgeour (2009).

O registro dos negócios é uma prática nas jurisdições de muitos países. Frequentemente é necessária, além do registro, a solicitação de licenças adicionais que são emitidas por diferentes agências e departamentos governamentais. São essas licenças de negócios que vão permitir ao indivíduo ou à empresa exercer suas diferentes atividades em determinado território.

Quando relacionadas a turismo rural, tanto no Brasil como em diversos países, as licenças ou permissões para cada tipo de atração estão atreladas a certos tipos de atividades, tais como:

- serviços alimentares;
- armazenagem de alimentos no varejo;
- produção, venda e transporte de vinho e licor;
- pequenos zoológicos;

- viveiros de plantas;
- atividade de pesca remunerada.

Sznajder, Przezbórska e Scrimgeour (2009) afirmam que, de acordo com as leis domésticas de diferentes países, existem também regulamentações especiais para instituições que possuem serviços de alojamento nas propriedades rurais. Empreendimentos turísticos tais como hotéis-fazendas, pousadas rurais e *campings* podem ser regulados por regulamentações específicas com a exigência de cumprimento de requisitos higiênico-sanitários.

Muitas das regulamentações são complexas, variando de acordo com o tipo de empresa operada, sua localização e muitos outros fatores específicos vinculados às atividades desenvolvidas. No entanto, apesar da complexidade, as regulamentações devem ser cuidadosamente examinadas pelos empreendedores de turismo rural antes do início do negócio e devem ser seguidas enquanto o estiverem operando. Também é apropriado contatar agências para obter informações detalhadas sobre os impostos e as regulamentações mais importantes, com seu esclarecimento. No Brasil, o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) tem papel de destaque nesse quesito, fornecendo informações e oferecendo um serviço de auxílio aos pequenos empreendedores.

Assim, a adequação às regulamentações relativas ao turismo rural assume importância significativa, uma vez que possibilita o acesso dos seus empreendimentos às políticas públicas disponíveis. Apesar do seu caráter ainda recente no contexto brasileiro, as políticas públicas para o turismo rural são de grande importância para o desenvolvimento dos empreendimentos, de modo que pasaremos a discuti-las nas seções seguintes deste capítulo.

POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO RURAL

Apesar de o turismo rural e as políticas públicas para seu desenvolvimento ainda serem incipientes, George, Mair e Reid (2009, p. 199) afirmam que “o papel da política pública é um dos aspectos fundamentais do desenvolvimento do turismo – e ainda é um dos menos discutidos”. Para esses autores, a política pública pode ser assim conceituada:

a política pública é muito mais do que os governantes fazem. Uma política é um plano de ação para guiar ou influenciar decisões, ações e outros assuntos. As políticas são desenvolvidas como ferramentas para administradores a fim de alcançar claramente objetivos políticos, gerenciais, financeiros e administrativos identificados. O termo pode ser aplicado a indivíduos, grupos, organizações do setor público e privado. O processo político inclui a identificação de alternativas e as escolhas daquelas que terão impactos mais positivos. (GEORGE; MAIR; REID, 2009, p. 199).

De acordo com Sznajder, Przezbórska e Scrimgeour (2009), verifica-se falta de consenso na definição de políticas públicas, mas identificam-se, nas definições, elementos comuns, quais sejam:

- a política é feita em nome do “público”;
- a política é geralmente feita ou iniciada pelo governo;
- a política é interpretada e implementada pelos atores públicos e privados;
- a política é o que o governo tenta fazer;
- a política é o que o governo escolhe não fazer.

Quando se relaciona turismo com política pública, existem, segundo George, Mair e Reid (2009), particularmente no nível local e regional, três principais objetivos, que são: diversificação econômica, renovação econômica e enfoque na área social.

De acordo com esses autores, até o final do século XX, após a Segunda Guerra Mundial, os elaboradores de políticas e governantes identificavam o turismo como uma ferramenta para o desenvolvimento econômico e uma fonte de troca estrangeira. Observam que, atualmente, essa perspectiva mudou: considera-se que a política de turismo deve ser parte de uma construção ampla que responda às necessidades das áreas rurais, de modo que todas as políticas possam ser vistas com um todo integrado ao invés de eventos isolados. Essa abordagem para a criação e desenvolvimento de políticas de turismo reflete as condições que colocam ênfase no controle da comunidade de desenvolver e viver em seu território.

Sendo considerado uma ferramenta para o desenvolvimento econômico, o turismo assume importância significativa para as áreas rurais, justificando sua inclusão nos projetos de desenvolvimento de tais áreas. Desse modo, a seguir trataremos das políticas públicas e ações voltadas à valorização da atividade turística, bem como a atividade turística no meio rural no Brasil.

As políticas públicas do turismo com ênfase no turismo rural no Brasil

A partir da década de 1990, a temática do turismo rural tornou-se foco de uma série de discussões no cenário acadêmico e político brasileiro, o que tem contribuído para a sua valorização e expansão. Desde então, percebe-se uma crescente influência do Estado, com a criação de políticas públicas específicas, no sentido de viabilizar novas estratégias de fortalecimento e fomento dessa atividade em prol do desenvolvimento local e regional.

Portanto, nesta seção, temos como objetivo principal apresentar essas políticas públicas voltadas especificamente para o turismo rural, as quais foram criadas e implementadas nas últimas duas décadas, atentando para as suas implicações e os desafios a serem superados.

Para tanto, faz-se necessário inicialmente apresentarmos um breve panorama histórico das principais intervenções governamentais voltadas para o turismo no cenário brasileiro.

Segundo Henz (2009), o marco inicial das políticas públicas de turismo no Brasil aconteceu no ano de 1966, com a criação do Conselho Nacional do Turismo e da Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR, por meio do Decreto n. 55, de 18 de novembro de 1966. Na década de 1970, a partir da promulgação do Decreto-Lei n. 1.191, de 27 de outubro de 1971, é criado o Fundo Geral do Turismo – FUNGETUR, com o propósito de conseguir incentivos fiscais para a atividade turística. Na década de 1980, fortemente marcada pela abertura do regime político e por um exorbitante quadro inflacionário, decorrente da profunda crise econômica pela qual o Brasil passava, a atividade turística não apresentou grandes avanços, sobretudo em termos de incentivos por parte da iniciativa privada e de setores públicos.

No ano de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, o turismo é brevemente citado no artigo 180, o qual estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (BRASIL, 1988). Tal aspecto só vem a reforçar a ideia de que o turismo continuava em segundo plano no quadro de estratégias e políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do país.

Entretanto, na década de 1990, diferentemente das décadas anteriores, as várias transformações ocorridas na esfera política, social e econômica brasileira acabaram contribuindo para a valorização da atividade turística. Novas iniciativas de caráter governamental começam a surgir, gerando debates entre governos, iniciativas privadas, instituições de ensino e a sociedade civil (HENZ, 2009), suscitando “novos olhares” sobre o turismo e suas potencialidades enquanto estratégia de desenvolvimento local e regional.

Um dos principais programas implementados nesse período foi o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PMNT, criado no ano de 1994, com vistas para a gestão participativa. Tinha como finalidade estimular o desenvolvimento da atividade turística a partir da descentralização das políticas públicas de turismo, “delegando aos municípios a responsabilidade de desenvolvimento das suas localidades turísticas, enquanto que o governo federal passou a representar um organizador e orientador de tomada de decisões” (HENZ, 2009, p. 59).

Logo em seguida, no ano de 1996, é apresentado o PNT – Plano Nacional de Turismo 1996-1999, que, em sua proposta, tinha um conjunto de quatro macroestratégias para execução: “o ordenamento, o desenvolvimento e a promoção da atividade turística pela articulação entre o governo e a iniciativa privada; a implantação de infraestrutura básica e de infraestrutura turística adequada às potencialidades regionais; a qualificação profissional dos recursos humanos envolvidos no setor; a descentralização da gestão turística por meio do fortalecimento dos órgãos estaduais e municipais e da terceirização de atividades para o setor privado” (OLIVEIRA, 2008, p. 184).

Paralelamente ao processo de desenvolvimento dessas políticas públicas para o turismo, cria-se, no ano de 1996, o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), estabelecido pelo Decreto n. 1.946, de 28 de junho de 1996, com o objetivo de promover o desenvolvimento rural

sustentável, estimulando e fortalecendo a agricultura familiar (SANTOS; PIRES, 2010).

A linha de crédito específica para o turismo rural foi criada em 1999, ano em que as atividades não agrícolas começaram a ter espaço nesse Programa. Por conseguinte:

o turismo rural na agricultura familiar passou então a ser compreendido como sendo uma atividade turística que ocorre na unidade de produção dos agricultores familiares que realizam as atividades econômicas peculiares da agricultura familiar, dispostos a valorizar, respeitar o seu modo de vida, o patrimônio cultural e natural, oferecendo produtos e serviços de qualidade, bem como proporcionando bem-estar aos envolvidos. (PEDRON; KLEIN, 2004, p. 96).

Dando continuidade a esse processo, no ano de 1998 é realizado o I Congresso Internacional de Turismo Rural e Desenvolvimento Sustentável (CITURDES), na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Na ocasião, é elaborada a Carta de Santa Maria, a qual propõe:

1. Que as instituições governamentais estabeleçam em parceria com a iniciativa privada, políticas e diretrizes voltadas para o segmento do turismo no espaço rural;
2. A criação de associações locais e regionais integradas a uma instituição de representatividade de âmbito nacional;
3. A revisão da legislação existente que interfere direta ou indiretamente no segmento e a sua consequente normatização;
4. O estímulo à capacitação de profissionais por meio de entidades públicas e privadas;
5. O estímulo à pesquisa de turismo no espaço rural de maneira que os registros sigam uma terminologia unificada e venha facilitar a interpretação e análise dos dados. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA, 1998, p. 1).

Esse documento sem dúvida representou um marco para o turismo rural no Brasil, possibilitando o seu reconhecimento diante dos poderes públicos e privados. Segundo Santos e Pires (2010), foi a partir da Carta de Santa Maria que houve uma mobilização institucional para que diversos atores e agentes do turismo, via Ministério do Esporte e Turismo, iniciassem um trabalho específico com foco no desenvolvimento do turismo rural no Brasil.

Posteriormente, no ano de 2003, foi criado o Ministério do Turismo e, juntamente com ele, lançou-se o Plano Nacional de Turismo: diretrizes, metas e programas (PNT 2003-2007), estruturado em 7 macroprogramas, os quais visavam, entre outros objetivos, a promover o turismo em nível nacional, estadual e local, contribuindo para o desenvolvimento do produto turístico com qualidade, a partir da valorização das diversidades regionais, culturais e naturais (BRASIL, 2003b).

No conjunto desses macroprogramas, destaca-se o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, lançado em 2004, constituindo um aspecto extremamente importante na formatação e no ordenamento do turismo rural. Nesse programa, a visão de desenvolvimento está focada na gestão compartilhada, com planejamento nacional, considerando, no entanto, as especificidades regionais e locais. Por conseguinte, “o turismo rural enquanto atividade é visto como fornecedor de produtos não industrializados, vindos da agricultura familiar para redes de hotéis e restaurantes” (SANTOS; PIRES, 2010, p. 64).

Ainda, segundo Henz (2009), o processo de regionalização da atividade turística proposto por esse programa é um elemento importante para o fortalecimento das regiões e a criação de polos turísticos. Entretanto, para que isso aconteça de fato, é fundamental que se constitua um novo modelo de comunicação entre as diferentes esferas de poder (municipal, estadual e federal), passando a atuar de forma integrada e em sintonia, compondo assim uma base firme para a consolidação do turismo como atividade econômica relevante.

Nesse mesmo contexto, é apresentado, no ano de 2003, outro importante documento, o qual tem como finalidade fortalecer a agricultura familiar e, ao mesmo tempo, fomentar o turismo nas áreas rurais, buscando a partir disso promover o desenvolvimento sustentável. Trata-se do Programa Nacional de Turismo Rural na Agricultura Familiar, elaborado pelo Ministério do

Desenvolvimento Agrário – MDA, e que, dentre seus princípios norteadores², destaca:

2. A prática do Associativismo;
- II. A valorização e resgate do patrimônio cultural (saberes e fazeres) e natural dos agricultores familiares e suas organizações;
- III. A inclusão dos agricultores familiares e suas organizações, respeitando as relações de gênero, geração, raça e etnia, como atores sociais;
- IV. A gestão social da atividade, priorizando a interação dos agricultores familiares e suas organizações;
- V. O estabelecimento das parcerias institucionais;
- VI. A manutenção do caráter complementar dos produtos e serviços do Turismo Rural na agricultura familiar em relação às demais atividades típicas da agricultura familiar;
- VII. O comprometimento com a produção agropecuária de qualidade e com os processos agroecológicos;
- VIII. A compreensão da multifuncionalidade da agricultura familiar em todo o território nacional, respeitando os valores e especificidades regionais;
- IX. A descentralização do planejamento e gestão deste Programa. Para possibilitar a articulação e o intercâmbio de informações através do debate de questões relevantes para o desenvolvimento do Turismo Rural na Agricultura Familiar foi criada a Rede TRAF. (BRASIL, 2004).

A partir disso, conforme enfatizam Santos e Pires (2010, p. 111), estabelece-se um conjunto de diretrizes e estratégias, que contemplam: formação e capacitação de agricultores; disponibilização de crédito para infraestrutura básica e turística; consolidação de leis; criação de ambiente adequado para introdução dos produtos turísticos rurais.

² O documento PNTRAF estava vinculado ao MDA com a desintegração desse ministério o mesmo não está mais disponível na *WEB*.

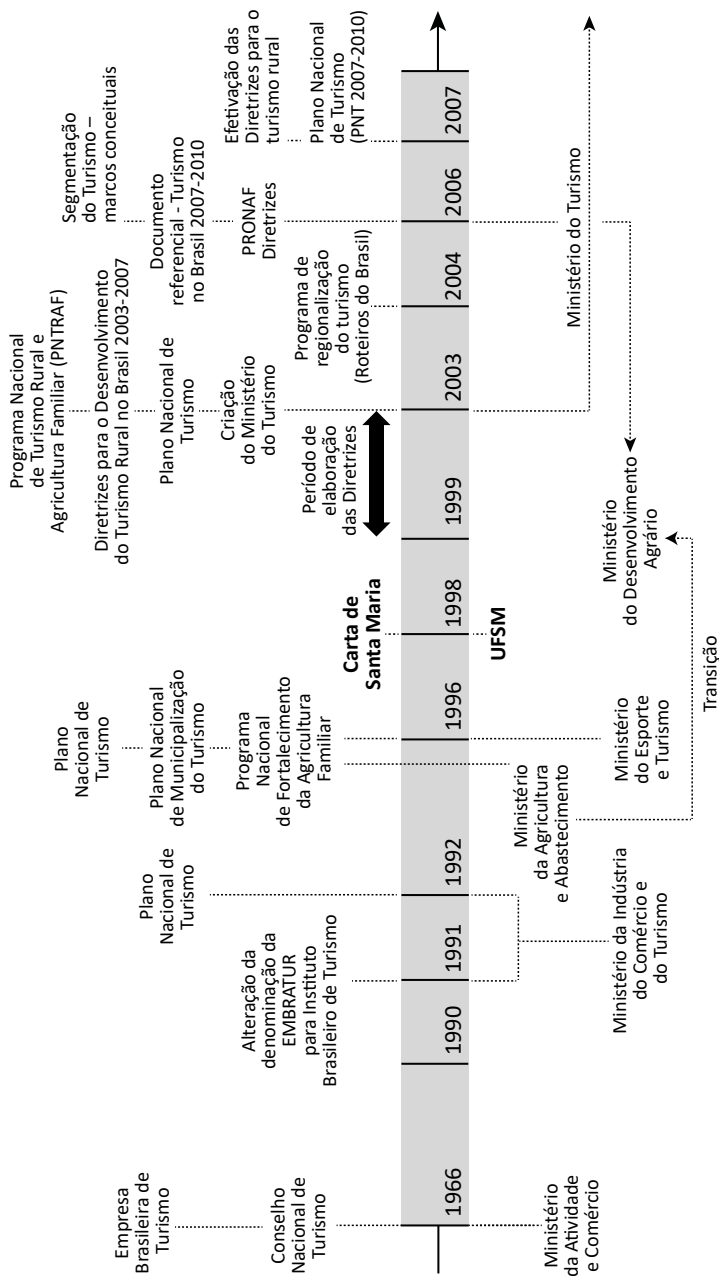
Essa necessidade de fortalecer o turismo rural e ordenar a estrutura das propriedades rurais que passaram a incorporar a atividade turística como parte de sua rotina resultou também no lançamento de mais um documento oficial, as Diretrizes para o Desenvolvimento do Turismo Rural no Brasil 2003-2007, elaborado em 2003 pelo Mtur – Ministério do Turismo, propondo diretrizes e estratégias com o intuito de promover ações regulamentadoras e articuladas que possibilitem a ordenação e promoção da atividade do turismo rural. Para tal, são apresentadas 7 diretrizes, detalhadas em estratégias específicas: 1) ordenamento; 2) informação e comunicação; 3) articulação; 4) incentivo; 5) capacitação; 6) envolvimento das comunidades; 7) infraestrutura (BRASIL, 2003a).

Conforme tal documento, esse conjunto de diretrizes foi proposto levando em conta a singularidade e a diversidade das características turísticas existentes no Brasil, buscando a partir disso valorizar cada região e fomentar o seu desenvolvimento como um todo.

Posteriormente, no ano de 2007, em decorrência dos resultados obtidos com o PNT 2003-2007, propôs-se um segundo documento referencial, “Turismo no Brasil 2007-2010”, com o intuito de avançar na construção e efetivação de políticas que conduzissem o Brasil ao posto de um dos principais destinos do mundo. Segundo Santos e Pires (2010, p. 110), “esse documento não aborda especificamente o segmento turismo rural, assim como nenhum outro segmento. No entanto, no eixo temático que trata da estruturação e diversificação da oferta, o turismo rural aparece como sugestão de segmentação”. Posteriormente, em 2010, o Ministério do Turismo publicou um documento com orientações básicas sobre o turismo rural, contemplando aspectos relativos à conceituação das atividades turísticas desenvolvidas no meio rural, dados e pesquisas sobre o segmento, marco legal e bases para o seu desenvolvimento (BRASIL, 2010).

As análises desses documentos apontam uma série de contradições que merecem ser estudadas com mais afinco por estudiosos e pesquisadores interessados por essa temática. Abaixo, o esquema elaborado por Santos e Pires (2010) sintetiza muito bem esse panorama histórico.

Figura 6 - Panorama histórico das políticas de turismo



Fonte: adaptado pelos autores com base em Santos e Pires (2010).

Após o plano nacional para o quadriênio de 2007-2010, houve o plano de 2013-2016, que seguia diretrizes similares ao anterior, buscando a melhoria da qualidade de destinos e serviços turísticos, bem como o aumento do número de turistas e das receitas provenientes dessa atividade econômica. Houve uma lacuna entre 2011 e 2012, nos primeiros anos de mandato de governo de Dilma, e no período de 2017 até o presente momento, respectivo ao governo Temer; nesses períodos, não houve lançamento de um novo plano nacional de turismo.

De outro lado, o Ministério do Desenvolvimento Agrário foi desintegrado, sendo transformado na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, vinculada à Casa Civil, perdendo, de certa forma, espaço na conjuntura governamental e institucional. No Ministério do Turismo tampouco foram desenvolvidos planos ou diretrizes para o turismo rural nos anos mais recentes.

Desse modo, conforme foi possível verificar ao longo deste texto, as políticas públicas do turismo, em especial aquelas voltadas especificamente para o turismo rural no Brasil, são muito recentes e, embora tenham representado um avanço em termos de reconhecimento e valorização da atividade por parte das esferas públicas e privadas, ainda apresentam muitas lacunas e desafios a serem superados.

Os desafios das políticas públicas de turismo rural

As inúmeras iniciativas governamentais apresentadas anteriormente, visando a consolidar o turismo rural como vetor de desenvolvimento sustentável, revelam a importância que essa atividade adquiriu no cenário político, social e econômico brasileiro. Entretanto, apesar de todos esses esforços, ainda há muito que fazer para que o turismo rural no Brasil se torne efetivamente uma atividade capaz de promover o desenvolvimento sustentável em todo o território nacional.

Como foi visto, as políticas públicas podem ser instrumentos capazes de promover bem-estar social e crescimento econômico, mas, para isso, é imprescindível que essas políticas sejam elaboradas levando em consideração o contexto da região onde estão inseridas e a participação da sociedade. Para Santos e Pires (2010), a diversidade existente em cada região e as peculiaridades de cada estado do território brasileiro, no que concerne à organização territorial e

institucional, acabam condicionando as ações governamentais e as articulações e parcerias com a sociedade, fazendo com que o turismo não se desenvolva de forma homogênea de norte a sul do país. Desse modo, as políticas nacionais em torno do turismo rural devem, *a priori*, estar incorporadas a políticas regionais e estaduais, para que essas divergências sejam superadas no processo de desenvolvimento da atividade.

Nesse contexto, Henz (2009, p. 49) considera que a política pública é a melhor alternativa para se planejar a atividade turística de forma coerente, respeitando o desenvolvimento das comunidades locais e o crescimento econômico dos agentes envolvidos no processo, desde que esses estejam coordenados com as demais políticas setoriais. De acordo com essa autora, o Estado deve desempenhar quatro funções no contexto das políticas públicas do turismo, a saber: coordenar, planejar, financiar e normatizar. A seguir, as funções desempenhadas pelo Estado, no contexto das políticas públicas, são apresentadas de forma esquemática.

Figura 7 - Funções do Estado na atividade turística



Fonte: Henz (2009, p. 50), adaptado de Nogueira (1987, p. 45).

Por fim, para que as políticas públicas sejam implementadas com eficiência, é necessário que haja articulação e facilitação. Nem sempre o público ao qual a política se destina consegue sozinho acessá-la, precisando de agentes que facilitem e orientem suas ações. Nessa perspectiva, o papel da extensão rural torna-se essencial para que as políticas consigam atingir os agricultores e empreendedores rurais, promovendo os benefícios almejados.

EXTENSÃO RURAL PÚBLICA E O TURISMO RURAL

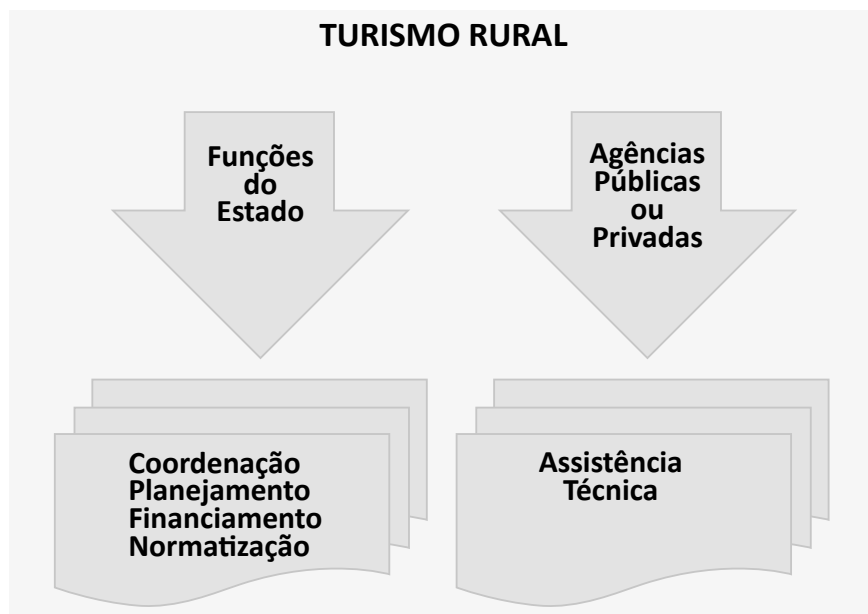
Pode-se dizer que a extensão rural tem papel primordial no desenvolvimento do turismo em áreas rurais. De acordo com Long e Nuckolls (1994, p. 29), “o ingrediente final necessário para organizar efetivamente o desenvolvimento do turismo é a assistência técnica”, sendo essa entendida como o fornecimento de recursos, especialistas e/ou informações, por entidades públicas ou privadas, com o fim de amparar as comunidades em seu desenvolvimento. Os autores consideram que, embora a assistência financeira não seja necessariamente “técnica” em sua natureza, ela é, frequentemente, tanto um benefício direto como um produto para as iniciativas e programas de assistência técnica.

Apesar do papel significativo da assistência técnica, em muitos casos, os grupos de turismo não são suficientemente conscientes do tipo e da qualidade da assistência a ser prestada, sendo necessário um esforço conjunto por parte dos responsáveis pela assistência técnica para definir e promover os serviços e o suporte adequados às comunidades.

Do mesmo modo, em determinadas situações, as agências públicas e privadas deixam de realizar o que realmente podem enquanto fornecedoras de assistência técnica direta ou indireta, de modo que grupos de desenvolvimento do turismo se veem na contingência de assumir a responsabilidade por decidir acerca da aplicabilidade e utilidade de vários tipos de recursos e especialistas para a situação. Nenhum tipo de agência de assistência técnica, quer pública, quer privada, pode satisfazer às necessidades de todos os grupos de interesse no turismo rural; entretanto, a combinação dos recursos de diversos fornecedores de assistência técnica e o desenvolvimento de parcerias e relações a longo prazo permitem que seja feito um progresso substancial para responder às necessidades locais.

A figura abaixo sintetiza as funções do Estado e das agências públicas e privadas no contexto do desenvolvimento do turismo rural.

Figura 8 - Funções das instituições no desenvolvimento do turismo rural



Fonte: elaborado pelos autores.

Embora muitos governos federais forneçam recursos substanciais para a promoção do turismo abrangendo todo o Estado, o suporte para desenvolvimento regional e local do turismo na comunidade é, na maior parte, fragmentado ou não existente. Nesse contexto, agências públicas e privadas, associações comunitárias e de empresários locais assumem cada vez mais um papel efetivo no fomento e desenvolvimento do produto turístico nas comunidades.

REFERÊNCIAS

ADAMS, Barbara Berst. *The new agritourism: hosting community and tourists on your farm*. Auburn, California: New World Publishing, 2008.

BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 22 ago. 2018.

_____. Programa Nacional de Turismo Rural na Agricultura Familiar (PNTRAF). Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2004. (CD Rom).

_____. Ministério do Turismo. *Diretrizes para o desenvolvimento do turismo rural no Brasil (2003-2007)*. Brasília, DF, 2003a. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Diretrizes_Desenvolvimento_Turismo_Rural.pdf>. Acesso em: 09 out. 2018.

_____. Ministério do Turismo. *Plano nacional de turismo: diretrizes, metas e programas 2003-2007*. Brasília, DF, 2003b. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf>. Acesso em: 09 out. 2018.

_____. Ministério do Turismo. *Plano nacional do turismo 2007-2010*. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2007_2010.pdf>. Acesso em: 09 out. 2018.

_____. Ministério do Turismo. *Turismo rural: orientações básicas*. 2.ed – Brasília: Ministério do Turismo, 2010. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Turismo_Rural_Versxo_Final_IMPRESSxO_.pdf>. Acesso em: 09 out. 2018.

GEORGE, E. Wanda; MAIR, Heather; REID, Donald G. *Rural tourism development: localism and cultural change*. Bristol, Buffalo, Toronto: Channel View Publications, 2009.

HENZ, Aline Patrícia. *Políticas públicas de turismo no Brasil: a interferência da política nacional de turismo entre 2003 e 2007 no direcionamento das políticas estaduais*. 2009. 150 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação de Turismo e Hotelaria da Universidade do Vale do Itajaí, Balneário Camboriú, 2009.

LONG, Patrick T.; NUCKOLLS, Jonelle S. Organizing resources for rural tourism development: the importance of leadership, planning and technical assistance. *Tourism recreation research*, v. 19, n. 2, 19-34, 1994.

OLIVEIRA, Fernando Meloni de. As políticas de turismo rural no Brasil nos anos noventa. *Turismo em análise*, v. 19, n. 2, ago. 2008. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rta/article/download/14149/15967>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

PEDRON, Flávia de Araújo; KLEIN, Ângela Luciane. Políticas públicas para a atividade de turismo rural: estudo da utilização dos recursos do PRONAF. *Extensão rural*, Santa Maria, UFSM, ano 11, p. 91-104, jan./dez. 2004.

SANTOS, Alessandra Santos dos; PIRES, Paulo dos Santos. Políticas públicas de turismo rural: uma alternativa necessária. In: SANTOS, Eurico de Oliveira; SOUZA, Marcelino de (Org). *Teoria e prática do turismo no espaço rural*. Barueri: Manole, 2010. p. 60-79.

SZNAJDER, Michal; PRZEBÓRSKA, Lucyna; SCRIMGEOUR, Frank. *Agritourism*. Wallingford, UK; Cambridge, MA, USA: CAB International, 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. Carta de Santa Maria. In: *Grupo Turismo e Desenvolvimento – Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural DEAER*. Santa Maria, 1998. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/mercados/carta.htm>>. Acesso em: 09 out. 2018.