



Políticas governamentais e relações intergovernamentais: a contribuição da política nacional de turismo (PNT) para o desenvolvimento territorial do meio rural em Camboriú-SC

Ivanna Schenkel Fornari Grechi¹

Valério Alécio Turnes²

Thaise Costa Guzzatti³

Recebido em: 28-09-2022

Aceito em: 28-02-2023

Resumo

O Governo Federal, por meio da Política Nacional de Turismo (PNT), define as atribuições no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor, de acordo com os princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável. Esse estudo reflete sobre a Política Nacional de Turismo e as relações intergovernamentais adotadas pelo Estado brasileiro, com vistas ao desenvolvimento do meio rural, com estudo de caso no município de Camboriú-SC. A Política Nacional de Turismo pode ser considerada um instrumento de participação. Entretanto, apesar das medidas de incentivo ao turismo rural adotadas pelo município, o mesmo não se desenvolveu a contento. Uma suposição é que entre os fatores limitantes para tal situação está a ausência, ao longo dos anos, da organização comunitária para o desenvolvimento de tais iniciativas. É necessário o debate acadêmico para impulsionar o interesse para realização de pesquisas nesta área.

Palavras-chave: Políticas Governamentais; Relações Intergovernamentais; Política Nacional de Turismo; Desenvolvimento territorial.

Government policies and intergovernmental relations: the contribution of the national tourism policy to the territorial development of rural areas in Camboriú-SC

Abstract

The Federal Government, through the National Tourism Policy, defines the attributions in the planning, development and stimulation of the sector, in accordance with the constitutional principles of free enterprise, decentralization, regionalization and fair and sustainable economic-social development. This study reflects on the National Tourism Policy and the intergovernmental relations adopted by the Brazilian State, with a view to the development of rural areas, with a case study in the municipality of Camboriú-SC. The National Tourism Policy can be considered an instrument of participation. However, despite the measures to encourage rural tourism adopted by the municipality, it did not develop satisfactorily. One assumption is that among the limiting factors for such a situation is the absence, over the years, of the community organization for the development of such initiatives. Academic debate is necessary to stimulate interest in conducting research in this area.

Keywords: Government Policies; Intergovernmental Relations; National Tourism Policy; Territorial Development.

¹ Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental (UDESC). Professora no Instituto Federal Catarinense (IFC). <https://orcid.org/0000-0001-8682-987X>
E-mail: ivanna.grechi@ifc.edu.br

² Doutorado em Engenharia de Produção (UFSC). Professor da Universidade do Estado de Santa Catarina.
<https://orcid.org/0000-0002-2923-341X> E-mail: valerio.turnes@yahoo.com.br

³ Doutorado em Geografia (UFSC). Professora na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
<https://orcid.org/0000-0001-9463-727X> E-mail: thaise.acolhida@gmail.com

1 Introdução

O Brasil é um país federativo com sistema presidencialista e o governo federal tem sido o ator central na formulação e de políticas públicas implementadas por unidades subnacionais. A autoridade decisória e os recursos institucionais à disposição da União têm sido utilizadas especialmente em políticas sociais (Arretche, 2010), mas também pode ser observada em outras áreas de políticas públicas.

Para Souza (2020) ao longo de sua história e até a década de 1990, o Brasil foi prejudicado por alta inflação, endividamento excessivo, turbulência política e dois períodos de governo autoritário, com períodos de centralização seguidos de descentralização. Com a redemocratização, na década de 1980, a nova constituição federal em 1988 e várias emendas constitucionais após 1996, o governo local, com o apoio das comunidades locais, tornou-se responsável por diversas demandas.

Arretche (2013) explica que a Constituição Federal de 1988 habilita o governo federal a propor legislação em todas as áreas de política, incluindo aquelas com implementação descentralizada. Com isso, o governo federal garante direito político às unidades constituintes, conferindo-lhes poderes constitucionais para perseguir suas próprias políticas e participar do processo nacional de tomada de decisões. A distribuição vertical de competências pode variar da centralização no nível federal à ampla autonomia dos estados e municípios. Mas os poderes do governo federal não são limitados, pois continua responsável por legislar as políticas dos governos subnacionais. Ou seja, os governos subnacionais não receberam autoridade exclusiva sobre suas próprias políticas.

A questão que esse estudo busca responder como se desenvolve a política nacional no que diz respeito às relações intergovernamentais verticais no âmbito da Política Nacional de Turismo (PNT). Para isso, foi realizada a análise da experiência do município de Camboriú, com vistas ao desenvolvimento territorial do meio rural.

Este artigo está organizado em seis seções, incluída esta *Introdução*, que constitui a seção 1, na qual se apresenta a contextualização e estrutura do estudo. A segunda seção apresenta a *Fundamentação Teórica*, com uma discussão dos conceitos centrais sobre política pública e as relações intergovernamentais, a terceira seção apresenta os *Materiais e Métodos* utilizados na pesquisa, que pode ser classificada como descritiva e exploratória, com a utilização do método de revisão bibliográfica e documental, a partir dos artigos relacionados à temática específica sobre política governamental e relações intergovernamentais adotadas pelo Estado brasileiro

dos seguintes autores ARRETCHE 2010, 2013, 2016; SILVA e KAUCHAKJE 2018; SOUZA 2020, além de outros autores da área do planejamento e desenvolvimento territorial, legislações federais e leis municipais de Camboriú.

A quarta seção apresenta os *Resultados* do estudo, a partir da análise das legislações federais e municipais que demonstram a política governamental – Política Nacional de Turismo (PNT), e as relações intergovernamentais adotadas pelo Estado brasileiro. Na seção cinco apresenta-se as *Discussões*, que demonstram os resultados a partir do diálogo e reflexões dos artigos estudados e análise da legislação da Política Nacional de Turismo.

Por fim, as *Considerações finais* deste estudo são apresentadas na seção 6, que refletiu sobre as políticas governamentais e examinou a Política Nacional de Turismo (PNT), e as relações intergovernamentais adotadas pelo Estado brasileiro, com vistas ao desenvolvimento territorial do meio rural, com estudo de caso no município de Camboriú-SC. Com base em uma dimensão territorial, a Política Nacional de Turismo (PNT) pode ser considerada um instrumento de participação.

Percebe-se algumas iniciativas por parte do governo federal, como o apoio para a elaboração, a implementação e o financiamento de planos de desenvolvimento territorial do Turismo, fundamentados nos eixos de atuação do Programa de Regionalização do Turismo (PRT). No entanto, apesar das medidas de incentivo adotadas pelo município terem estimulado a implantação de empreendimentos rurais, poucos se mantêm ativos, o que afasta o município das expectativas socioeconômicas geradas quando a sanção da Lei Municipal nº 978/1993, de incentivo ao turismo rural. É necessária uma ampliação do debate acadêmico acerca das políticas governamentais no setor do Turismo e assim, impulsionar o interesse para a realização de pesquisas nesta área.

2 Fundamentação teórica

Nesta seção, apresentamos uma breve revisão de conceitos e análises oriundos da literatura elencada acerca da política governamental do estado brasileiro, das relações intergovernamentais e do planejamento e desenvolvimento territorial. Silva e Kauchakje (2018, p. 29) conceituam política pública "como produto da ação dos governos que materializa preferências, influências, prioridades, contingências e obrigações, provocando efeitos na sociedade". Para as autoras,

Em se tratando de sistemas políticos federais, em tese, uma de suas características distintivas é a capacidade de inovação das unidades subcentrais, em razão de sua autonomia administrativa, legislativa e fiscal em cenários de descentralização das políticas públicas. Governos locais teriam capacidades, competências e recursos próprios que facilitariam implementar políticas independentemente da concordância do governo central. (SILVA; KAUCHAKJE 2018, p. 28).

Em relação as transferências de políticas, para as autoras supracitadas "pode ser voluntária ou coercitiva, e o grau de transferência dependerá do tipo da política, do momento em que a transferência ocorre no ciclo da política, dos atores envolvidos e das motivações que os levam a se engajar nesses processos" (SILVA; KAUCHAKJE, 2018, p. 30).

Desde a nova constituição, a municipalização não se limita à transferência da responsabilidade pela implementação da política para os governos locais. Também dá às comunidades locais uma parcela da responsabilidade de tomada de decisão em relação à prestação de serviços públicos locais.

A Constituição de 1988 contém diversos mecanismos que permitem aos movimentos populares participar de determinadas decisões e fiscalizar as questões públicas, principalmente no âmbito municipal. Fóruns participativos, leis e programas federais, organizações multilaterais e os próprios governos municipais estão agora difundidos nas comunidades locais do Brasil na tentativa de aumentar a democracia local (Souza, 2020).

Conforme afirma Arretche (2013), os municípios não têm autoridade exclusiva sobre nenhuma área de política, apesar de serem membros totalmente autônomos da federação, enquanto o governo federal tem o direito de iniciar legislação em quase todas as áreas de política. Silva e Kauchakje (2018) afirmam que "ao formular políticas, os decisores estão sob a influência de seus valores, conhecimentos e interesses, podendo interagir de alguma forma com grupos de interesse, movimentos sociais, partidos e outros atores que circulam dentro e fora da burocracia governamental" (SILVA; KAUCHAKJE 2018, p. 29).

E, nesse contexto, a interdependência entre os diferentes níveis de governo na formulação e implementação de políticas públicas é o resultado da divisão da responsabilidade entre os três níveis de governo. Pode ser considerada uma questão de democracia, uma conquista após alguns eventos, como a redemocratização e a nova constituição. É o compromisso assumido pelo governo local, e aproximando assim a comunidade, na gestão dos recursos financeiros locais.

As constituições brasileiras sempre trataram a jurisdição local como uma questão de responsabilidade comum entre os três níveis de governo. Com isso, um número significativo

de funções fica sob as responsabilidades comuns dos níveis federal, estadual e local. Para Arretche (2013), as instituições políticas brasileiras permitem ao governo federal lidar com os problemas nacionais sem infringir os direitos dos estados e municípios, uma vez que estes são estruturados de forma a limitar as possibilidades de grupos minoritários impedirem a vontade da maioria.

No entanto, os governos locais enfrentam desafios complexos, como desigualdade entre os municípios, limitação na prestação dos serviços por conta dos recursos humanos, falta de qualificação, dentre outros (Souza, 2020). Após a promulgação da Constituição de 1988, os municípios puderam elaborar sua própria constituição, com a chamada Lei Orgânica.

Em 2001, foi aprovada a lei Estatuto da Cidade, concedendo aos governos locais o direito de emitir diretrizes para o planejamento urbano e o controle do processo de desenvolvimento e gestão urbana. Politicamente, o governo local sempre foi de grande importância. Os prefeitos, em particular, desempenham um papel importante e a política partidária local também revela a diversidade entre os municípios.

Em um estudo realizado por Arretche (2010), em que analisa a forma federativa adotada no Brasil e suas consequências para a igualdade territorial, com base na arrecadação e gastos públicos nos Estados e Municípios, demonstrou como resultado a existência de prioridade no gasto nas políticas reguladas, como saúde e educação, que beneficiam predominantemente os mais pobres. O estudo também demonstrou a grande desigualdade na prioridade às políticas de infraestrutura urbana devido ao papel de regulamentação e de supervisão desempenhado pela União. Ou seja, o papel redistributivo do governo federal parece ser uma condição para reduzir desigualdades Inter jurisdicionais de receita e, por consequência, a desigualdade de acesso dos cidadãos a serviços públicos.

Souza (2020) explica que a experiência brasileira de governança local foi marcada pela inovação institucional e por um sistema complexo e bem-sucedido de relações intergovernamentais, especialmente entre os governos federal e locais. Essas inovações institucionais resultadas dos compromissos assumidos pelas elites políticas quando da restauração da democracia e das decisões do Executivo federal e do Congresso quando os contextos político e macroeconômico se tornaram favoráveis.

As prefeituras brasileiras realizam diversas experiências de participação, que vão desde conselhos comunitários de diversas políticas sociais até a implementação do Orçamento Participativo. Existem, portanto, caminhos diferentes percorridos por políticas participativas em nível local. Um deles é por meio de conselhos comunitários nos quais têm

assento representantes dos residentes e / ou usuários dos serviços. A criação de conselhos comunitários é obrigatória para que um município receba recursos federais (Souza, 2020).

Arretche (2016) explica que os governos locais são os principais provedores da maioria dos serviços sociais. As políticas de educação básica e saúde seguem um modelo de autonomia local centralizado. Tanto na saúde quanto na educação, o direito é gratuito e universal, o que significa que os governos subnacionais não podem legalmente negar benefícios e serviços àqueles que preenchem os critérios de elegibilidade.

Os padrões nacionais, bem como as capacidades de monitoramento, são estabelecidos nas leis-quadro nacionais. Já as políticas urbanas são estruturadas regionalmente. Em infraestrutura urbana, coleta de lixo, habitação e transporte público, a regulamentação nacional é bastante limitada, exceto para os programas em que os governos subnacionais empregam verbas federais para construir habitações populares e sistemas de saneamento. No entanto, eles não são universais nem regulares. E isso impacta significativamente o setor turístico, uma vez que para o desenvolvimento de um destino turístico, torna-se necessário a existência de um conjunto de instalações de estrutura física de base no município, como sistema de transporte, serviços urbanos (abastecimento de água, luz, esgoto, limpeza pública), comunicação, dentre outros.

O meio rural no Brasil também tem sido alvo de grandes transformações iniciadas no século XX, principalmente após a Segunda Guerra Mundial. Para Castro (2019)

O processo de êxodo rural, especialmente a partir da década de 1930, provocado, em um primeiro momento, pela busca das pessoas por oportunidades de trabalho e uma vida melhor nas cidades e intensificado em função das transformações tecnológicas ocorridas na atividade agrícola a partir da década de 1960, resultou em uma ampla transformação desse meio (op. cit., p. 49).

Ou seja, o meio rural está se modificando e o êxodo rural, que se iniciou da década de 30, continua se intensificando por diversas razões. Além da busca por oportunidade de trabalho desencadeada pelo processo de industrialização e mecanização, atualmente tem-se a falta de oportunidades de geração de renda e a necessidade de diversificação das atividades, e o turismo se demonstra como uma opção.

Com o objetivo de apoiar a estruturação de roteiros turísticos no meio rural que contemplem a agricultura familiar e inserção de seus produtos e serviços no mercado turístico, o Ministério do Turismo (Mtur) em parceria com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), promovem uma modalidade turística nominada Turismo Rural na Agricultura Familiar (TRAF). O TRAF, segundo o Mtur,

É a atividade turística que ocorre no âmbito da unidade de produção dos agricultores familiares que mantêm as atividades econômicas típicas da agricultura familiar, dispostos a valorizar, respeitar e compartilhar seu modo de vida, o patrimônio cultural e natural, ofertando produtos e serviços de qualidade e proporcionando bem-estar aos envolvidos (MTUR, 2010, p. 21).

O desenvolvimento rural deve ser concebido com condições para que uma população valorize um certo território num conjunto variado de atividades e de mercados, em uma dinâmica territorial específica que comporte aspectos como a identidade regional, espírito empreendedor, a existência de redes públicas e privadas ou a atração do meio ambiente cultural e natural. Esta nova dinâmica territorial supõe políticas públicas que estimulem a formulação descentralizada de projetos capazes de valorizar os atributos locais e regionais no processo de desenvolvimento (Abramovay, 1999).

O fortalecimento do capital humano e social é princípio básico em propostas de desenvolvimento sustentável (TURNES, 2018). Para o autor, a combinação entre o patrimônio político (confiança, identidade, pertencimento, cooperação, solidariedade etc.), que promove o bem comum, e a capacidade de transformação das pessoas, possibilita transformar a realidade territorial.

3 Materiais e métodos

Para realização do presente estudo foi realizado o levantamento bibliográfico (livros, periódicos e referências eletrônicas) e documental com a finalidade exploratória, descritiva e explicativa. Foi utilizado o critério “conteúdo” para identificar e limitar a busca a artigos científicos com estudos empíricos sobre políticas públicas; sistemas federais centralizados e descentralizados; relações intergovernamentais.

Dentre os textos e artigos pesquisados, foram selecionados aqueles que melhor se alinham aos objetivos deste estudo, a seguir: *"Demos-Constraining or Demos-Enabling Federalism? Political Institutions and Policy Change in Brazil"*, *"Federalism, social policy, and reductions in territorial inequality in contemporary Brazil"* e *Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?* sendo os três artigos da autora Marta Arretche; *Divisão de autoridade em Estados unitários e federais e difusão de políticas* de Evelise Silva e Samira Kauchakje; *Governments in Brazil: Are They the Hub of the Brazilian "Welfare State"?* de Celina Souza. Além dos artigos mencionados, também foram pesquisados outros artigos

complementares com autores do planejamento e desenvolvimento territorial, legislações federais e leis municipais de Camboriú.

O município de Camboriú, *locus* deste estudo, situa-se no litoral catarinense, possui 210 km² e uma população estimada de 85.105 habitantes (IBGE, 2020). Possui localização geográfica estratégica para o desenvolvimento do turismo, já que Camboriú está muito próximo dos principais destinos turísticos catarinenses. É contígua a Balneário Camboriú, está distante 90 km de Florianópolis e a 40 km de Penha (município do Parque Beto Carrero World).

O espaço rural está se configurando em um novo espaço rural (PEREIRA 2001), no qual vem se desenvolvendo atividades não exclusivamente agrícolas, que se referem àquelas desenvolvidas no meio rural, mas não relacionadas com a agropecuária, como nos ramos da indústria de transformação, de prestação de serviços, da indústria da construção, do comércio de mercadorias, das atividades sociais e de serviços auxiliares de atividades econômicas. Com isso, vislumbra-se, há tempos, um grande potencial para a atividade turística em Camboriú (MACHADO 2001, PEREIRA 2001), dada a natureza exuberante do meio rural, aliada com a simplicidade das Unidades Familiares de Produção Agropecuária (UFPA).

O método de análise dos documentos para esta pesquisa foi a realização de leituras e discussões dos artigos selecionados, conforme já mencionado, e a Política Nacional de Turismo (PNT), para refletir sobre as políticas governamentais e as relações intergovernamentais, a partir da análise da experiência do município de Camboriú, com vistas ao desenvolvimento do meio rural.

4 Resultados

A primeira Política Pública de Turismo no Brasil foi instituída pelo Decreto-Lei n.º 55/66, de 18 de novembro de 1966. E no cenário da redemocratização, a gestão do turismo no Brasil passou por diversas alterações institucionais e legais. Em 2003 foi criado o Ministério do Turismo, responsável pela Política Nacional de Turismo. Atualmente em vigência, estabelecida pela lei 11.771/2008, a Política Nacional de Turismo tem como princípio básico a regionalização do turismo e está focada no desenvolvimento regional dando maior autonomia e protagonismo às Unidades da Federação.

Com gestão descentralizada, no nível estratégico tem-se o Ministério do Turismo, assessorado pelo Conselho Nacional de Turismo e pelo Fórum de Secretários Estaduais de Turismo. No nível intermediário – estados – tem-se os Fóruns e conselhos estaduais de turismo

(parcerias com os órgãos estaduais e com os representantes de todos os setores do turismo) e no nível local – municípios – tem-se os Conselhos Municipais de Turismo e os Fundos Municipais de Turismo.

Na busca de solução para os desafios de geração de renda na agricultura, no início da década de 1990, o município passou a considerar o incentivo ao desenvolvimento ao turismo no espaço rural, com a promulgação da Lei Municipal nº 978/1993, que institui o incentivo oficial ao “turismo ecológico rural”. Um decreto para o incentivo ao turismo rural da cidade foi publicado, concedendo incentivos aos proprietários dos equipamentos turísticos, prevendo redução da alíquota do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISQN).

Atualmente, existem somente sete meios de hospedagem no município (um hotel, dois hotéis fazenda, duas pousadas e dois motéis), destes quatro estão localizados na área rural e três na área urbana. Somente um meio de hospedagem rural recebe a concessão do incentivo ao turismo rural com fundamento na supracitada lei. O empreendimento se beneficia com incentivo da isenção de tributos e emolumentos municipais, incidentes sobre a empresas e as atividades relativas à empresa. O Decreto nº 3.226/2017 designa a Comissão Municipal de Turismo Ecológico Rural, responsável por coordenar e apoiar as atividades do turismo ecológico rural, nos termos da Lei Municipal nº 978/1993.

As políticas reguladas centralmente refletem a autoridade para garantir que as receitas do governo local sejam de fato direcionadas para cumprir objetivos políticos específicos (Arretche, 2016). Diante disso, a gestão pública do município de Camboriú está em fase de elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial do Turismo de Camboriú. Trata-se de um documento norteador para a gestão pública municipal e instâncias de governança, elaborado com base nas diretrizes apresentadas no Termo de Referência formulado entre o Ministério do Turismo, Prefeitura Municipal e empresa licitada.

O Convênio do Ministério do Turismo e Município de Camboriú (Convênio nº 880073/2018) foi celebrado em 14/12/2018, no valor total de R\$ 105.000,00 (cento e cinco mil reais), sendo R\$ 100.000,00 (cem mil reais), do Concedente (Ministério do Turismo) e R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), da Conveniente (Prefeitura Municipal). O prazo de vigência estava previsto para findar no ano de 2019, mas após alguns atrasos por parte da empresa licitada (Líder Engenharia) e termos aditivos celebrados, o Plano de Desenvolvimento Territorial do Turismo de Camboriú está em fase de conclusão, com audiência pública final realizada em 06/10/2021.

O Ministério do Turismo e o Conselho Municipal de Turismo do Município de Camboriú realizam o acompanhamento, fiscalização e controle de qualidade dos serviços realizados, de

forma a evitar a ocorrência de falhas e irregularidades na execução do convênio. Os produtos (6 etapas) elaborados são analisados, com pareceres emitidos pelo Ministério do Turismo, por meio da Plataforma + Brasil, para ajustes e correções, e somente após a aprovação de cada produto que os pagamentos por parte da contratante são realizados.

Em Camboriú, o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) foi instituído pela Lei nº 1275/98, com a finalidade de desenvolver e viabilizar através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e da iniciativa privada, medidas que possam resultar do planejamento, do estabelecimento e da coordenação para a divulgação, o fomento e a operacionalização de ações que orientem e promovam a política e o desenvolvimento sustentável das atividades turísticas municipais (Art. 1º da Lei nº 1275/98).

O município de Camboriú faz parte do Consórcio Intermunicipal de Turismo Costa Verde e Mar – CITMAR, criado em 2007, que se constitui em pessoa jurídica de direito público, sem fins econômicos. Tem como objetivo prestar serviços especializados em planejamento, desenvolvimento e promoção do turismo a fim de promover a execução de ações estratégicas de marketing turístico integrado e implementar ações de melhorias na infraestrutura turística regional.

A Associação de Agroturismo Acolhida na Colônia é referência em TBC e TRAF no Brasil. A associação foi fundada em 1999, no território das Encostas da Serra Geral em Santa Catarina, com o intuito de diversificar as propriedades dos agricultores familiares que estavam em decadência naquela época, assim melhorando a qualidade de vida e oportunizando alternativa de renda (GUZZATTI, 2011). Surgiu com base na associação francesa *Accueil Paysan* e está integrada à Rede *Accueil Paysan*, atuante na França desde 1987, que possui como proposta a valorização do modo de vida no campo através do agroturismo ecológico. As famílias recebem visitantes e compartilham a cultura, a história, o saber fazer.

Recentemente (2020), o município firmou convênio com a Associação Acolhida na Colônia e criou um grupo de trabalho composto pelos proprietários rurais interessados em desenvolver o turismo rural e representantes de algumas entidades envolvidas e interessadas no assunto, como Diretoria de Turismo do Município, Representante do Consórcio de Turismo da Costa Verde e Mar (CITMAR), Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri), Secretaria da Agricultura e Fundação do Meio Ambiente (FUCAM), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense (IFC), dentre outros.

Desde o início do ano de 2021 o município, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, em parceria com a Epagri, FUCAM e Secretaria da Agricultura, está organizando alguns roteiros oficiais de turismo, já em fase de conclusão e sendo divulgado pelo Município. Destaque para o projeto Roteiro de Ecoturismo, que venceu o 22º Prêmio Fritz Müller, divulgado em setembro de 2021, na categoria de Turismo Ecológico e Sustentável. O concurso é promovido pelo Governo do Estado de Santa Catarina, por meio do Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (IMA), em parceria com a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC), com o objetivo de reconhecer as Instituições que se destacam em iniciativas que resultam em benefícios para o desenvolvimento sustentável no Estado.

O projeto Roteiro de Ecoturismo Camboriú tem como proposta valorizar o modo de vida no campo através do agroturismo ecológico. Os demais roteiros são: Circuito de Cicloturismo (com percurso de aproximadamente 38 quilômetros, percorrendo o centro da cidade e atrativos do interior/meio rural), Rota Cultural (com 9 pontos de visita, incluindo igrejas, capelas, praça com figueiras centenárias que resgata a história e tradição do município e a gastronomia com visita a feira, na área urbana, de produtos coloniais produzidos em Camboriú).

Também fazem parte desse mesmo roteiro, a Rota Turística Caminho de Santa Paulina - Amabilíssimo (com 12 pontos de visita que percorre o caminho feito por Santa Paulina de Nova Trento até Camboriú para a inauguração da atual Igreja Matriz do Divino Espírito Santo, no centro da cidade e contempla os seguintes municípios: Camboriú, Tijucas, Canelinha e Nova Trento), Rota da Natureza (com 5 pontos de visita no interior de Camboriú) e Guia de Identificação de Aves de Camboriú (com 11 pontos de visita, percorrendo parques, trilhas, cachoeiras e propriedades rurais participantes).

5 Discussões

A Constituição Federal de 1988 habilita o governo federal a propor legislação em todas as áreas de política, incluindo aquelas com implementação descentralizada (Arrretche, 2013) que é o caso da Política Nacional de Turismo. No cenário da redemocratização, a gestão do turismo no Brasil passou por diversas alterações institucionais e legais, como por exemplo, a criação do Ministério do Turismo e a atual Política Nacional de Turismo. O meio rural no Brasil também sofreu grandes transformações e atualmente ocorre a discussão de novos paradigmas baseados em valores relacionados ao desenvolvimento rural.

Para Souza (2020) a governança local no Brasil foi marcada pela inovação institucional e por um sistema de relações intergovernamentais, entre os governos federal e locais. O Programa de Regionalização do Turismo integra todas as ações desempenhadas pelo MTur com estados, regiões e municípios brasileiros para apoiar a estruturação dos destinos, a gestão e a promoção do turismo nas regiões e municípios em seus oito eixos de atuação.

Percebe-se a importância da participação e responsabilidade de tomada de decisão assumida pelas comunidades locais, conforme discutido por Arretche e Sousa. Algumas iniciativas do Turismo Rural na Agricultura Familiar (TRAF), principalmente as organizadas coletivamente, se constituem também como iniciativas de Turismo de Base Comunitária (TBC), já que são baseadas na autogestão, no associativismo e/ou no cooperativismo e buscam a valorização da cultural local. O TRAF propõe atividades de lazer, cultura, gastronomia e turismo nas unidades agrícolas familiares.

A existência de atrativos naturais e culturais no espaço rural de Camboriú, algumas iniciativas já existentes, como a proposta de implantação da Acolhida na Colônia e possibilidade de parcerias com entidades cuja atuação é reconhecida com TBC, por defender a ecossocioeconomia, como a Epagri, Prefeitura Municipal e o IFC constituem iniciativas que buscam contribuir para um processo de desenvolvimento territorial.

Para transformar a realidade territorial tem-se como princípio básico o fortalecimento do capital humano e social. Desta forma, a possibilidade de articulação de atores fortalece as relações no território e os princípios do Turismo Rural na Agricultura Familiar (TRAF) e do Turismo de Base Comunitária (TBC) podem agir de forma sinérgica para estimular a mudança de modelos organizacionais, paradigmas e conceitos para a promoção do desenvolvimento sustentado de territórios rurais.

Apesar do cenário positivo para o desenvolvimento do turismo rural na agricultura familiar em Camboriú – legislação de apoio e potencial já constatado (MACHADO 2001, PEREIRA 2001), seja pelas riquezas presentes na área rural (ambiental e sociocultural), ou pela localização geográfica, a atividade não se desenvolveu a contento. Uma suposição da presente pesquisa é que entre os fatores limitantes para tal situação está a ausência, ao longo dos anos, da organização comunitária para o desenvolvimento de tais iniciativas, além de outros princípios ligados ao TBC.

Outra questão, conforme aponta Souza (2020), se refere aos desafios complexos que os governos locais enfrentam, como limitação na prestação de serviços públicos. Diante disso, torna-se necessário a realização de pesquisa complementar. O município de Camboriú não possui

base de dados com o levantamento do número de visitantes que recebe, mas destaca-se que atualmente o número de turistas que visita a cidade vizinha, Balneário Camboriú, é considerável, e pode ser determinante para o sucesso de novas estratégias de desenvolvimento. Entretanto, apesar das medidas de incentivo adotadas pelo município terem estimulado a implantação de muitos empreendimentos rurais (pousadas e campings, por exemplo), poucos se mantêm ativos e recebem visitantes, o que afasta o município das expectativas socioeconômicas geradas quando a sanção da Lei Municipal nº 978/1993.

As relações intermunicipais desenvolveram-se rapidamente nos últimos anos, uma vez que os municípios criaram consórcios por meio dos quais compartilham custos, equipamentos e pessoal necessários para lidar com questões de diversos setores como saúde, proteção ambiental e desenvolvimento econômico (Souza, 2020). O turismo também se insere nesse contexto.

O Consórcio CITMAR e o COMTUR se apresentam como experiências de participação em nível local de decisões no setor turístico e para fiscalização dos assuntos públicos. Esses conselhos comunitários, conforme indica Souza (2020), se mostram como exemplos para políticas participativas em nível local. Silva e Kauchakje (2018) explicam que os governos locais possuem competências e recursos para facilitar a implementação de políticas públicas, conforme demonstrado, por exemplo, com o Plano de Desenvolvimento Territorial do Turismo de Camboriú.

6 Considerações finais

Este estudo realizou uma reflexão sobre a Política Nacional de Turismo e as relações intergovernamentais adotadas pelo Estado brasileiro, com vistas ao desenvolvimento do meio rural, com estudo de caso no município de Camboriú-SC. O objetivo foi responder como se desenvolve a política nacional no que diz respeito às relações intergovernamentais verticais no âmbito da Política Nacional de Turismo (PNT).

A redemocratização do país foi fundamental para o turismo no Brasil uma vez que possibilitou, por meio da Política Nacional de Turismo (PNT), atender aos interesses dos municípios, de forma descentralizada. Apesar do cenário positivo para o desenvolvimento do turismo rural na agricultura familiar em Camboriú a atividade não se desenvolveu a contento. Uma suposição da presente pesquisa é que entre os fatores limitantes para tal situação está a

ausência, ao longo dos anos, da organização comunitária para o desenvolvimento de tais iniciativas, além de outros princípios ligados ao Turismo de Base Comunitária (TBC).

Outra questão, conforme aponta Souza (2020), se refere aos desafios complexos que os governos locais enfrentam, como limitação na prestação de serviços públicos. O município firmou convênio com a Associação Acolhida na Colônia e criou um grupo de trabalho composto pelos proprietários rurais interessados em desenvolver o turismo rural e representantes de algumas entidades públicas e privadas envolvidas e interessadas no assunto. Considerando a abordagem territorial, a Política Nacional de Turismo pode ser considerada um instrumento de participação.

Percebe-se algumas iniciativas por parte do governo federal, como por exemplo, o financiamento de planos de desenvolvimento territorial do Turismo, fundamentados nos eixos de atuação do Programa de Regionalização do Turismo (PRT).

A existência de atrativos naturais e culturais no espaço rural de Camboriú, algumas iniciativas já existentes e a possibilidade de parcerias com entidades públicas e privadas fortalecem as relações no território para o desenvolvimento do Turismo de Base Comunitária (TBC). Ou seja, a possibilidade de articulação de atores para apoiar um projeto comum.

Acreditamos também que é necessária uma ampliação do debate acadêmico acerca das políticas governamentais no setor do Turismo e assim impulsionar o interesse para a realização de pesquisas nesta área.

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária** – vols. 28 nºs 1,2 3 e 29, nº1 – Jan/dez 1998 e jan/ago 1999. Disponível em <https://wp.ufpel.edu.br/ppgdtsa/files/2014/10/Texto-Abramovay-R.-Agricultura-familiar-e-desenvolvimento-territorial.pdf>Acesso em 24 jun 2021.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?** Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Dados vol. 53 issue 3 (2010) pp: 587-620.

ARRETCHE, Marta. "**Demos-Constraining or Demos-Enabling Federalism?** Political Institutions and Policy Change in Brazil", in: *Journal of Politics in Latin America* (2013), 5 (2): 133-150.

ARRETCHE, Marta. "**Federalism, social policy, and reductions in territorial inequality in contemporary Brazil.**" *New order and progress. Development and democracy in Brazil* (2016): 162-186.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 01 jun. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 55/66, de 18 de novembro de 1966. **Política Nacional de Turismo**. Brasília, DF. Disponível em: < [https:// http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0055.htm](https://http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0055.htm) >. Acesso em 01 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. **Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo**. Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm >. Acesso em 01 jul 2021.

CAMBORIÚ. **Lei municipal nº 1275, de 14 de Julho de 1998**. Cria o Conselho Municipal de Turismo. Camboriú: Câmara Municipal. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/sc/c/camboriu/lei-ordinaria/1998/127/1275/lei-ordinaria-n-1275-1998-cria-o-conselho-municipal-de-turismo> >. Acesso em 23 jun 2021.

CAMBORIÚ. **Decreto nº 3183/2016**. Concede incentivo ao turismo rural com fundamento na Lei Municipal nº 978/1993. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/sc/c/camboriu/decreto/2016/319/3183/decreto-n-3183-2016-concede-incentivo-ao-turismo-rural-com-fundamento-na-lei-municipal-n-978-1993>. Acesso em 19 jun 2021.

CAMBORIÚ. **Lei Municipal nº 978/93**. Disponível em:<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/forpgs/form_vig.pl>. Acesso em: 15. Jun 2021.

GUZZATTI, T. C. ; SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce ; TURNES, V. A. . **Novas relações entre agricultores familiares e Consumidores: perspectivas recentes no Brasil e na França**. Organizações Rurais e Agroindustriais (UFLA), v. 16, p. 363-375, 2014. Disponível em:<<http://www.spell.org.br/documentos/ver/32645/novas-relacoes-entre-agricultores-familiares-e-consumidores--perspectivas-recentes-no-brasil-e-na-franca/i/pt-br>>. Acesso em 25 maio 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico Brasileiro**. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/camboriu/panorama>. Acesso em 18 jan 2021.

SILVA, Evelise Z da. KAUCHAKJE, Samira. **Divisão de autoridade em Estados unitários e federais e difusão de políticas**. BIB, São Paulo, 85(1):27-55, 2018. Disponível em <http://anpocs.com/index.php/current-issue/11108-divisao-de-autoridade-em-estados-unitarios-e-federais-e-difusao-de-politicas/file>. Acesso em 16 jun 2021.

SOUZA, Celina. **Local Governments in Brazil: Are They the Hub of the Brazilian “Welfare State”?** In book: Wealth Creation and Poverty Reduction (pp.924-937). Jan 2020. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/338311296_Local_Governments_in_Brazil_Are_The_y_the_Hub_of_the_Brazilian_Welfare_State. Acesso em 16 jun 2021.