

# **Desenvolvimento Socioeconômico no Vale do Café: explorando o papel do Turismo como motor de transformação no Centro-Sul Fluminense**

**Jesimar da Cruz Alves**  
[jesimar.alves@gmail.com](mailto:jesimar.alves@gmail.com)  
FAMIPE

**Gabriel Rezende**  
[gabril.rezende@univassouras.edu.br](mailto:gabril.rezende@univassouras.edu.br)  
FAMIPE

**Paulo Pereira**  
[enfpaulopereira@gmail.com](mailto:enfpaulopereira@gmail.com)  
FAMIPE

**Resumo:** Este artigo analisa a importância das políticas públicas de turismo como estratégia crucial para o desenvolvimento econômico e social do estado do Rio de Janeiro. Com o cenário de desafios fiscais e dependência significativa dos royalties do petróleo, o potencial turístico fluminense emerge como uma alternativa estratégica. A pesquisa investiga o conceito de políticas públicas e seu impacto no desenvolvimento social e econômico, destacando a histórica priorização de setores como educação e saúde sobre o turismo. O estudo argumenta pela necessidade urgente de diversificação econômica através do turismo, com foco na regionalização e no exemplo do Vale do Café como destino cultural, bem como uma gestão inovadora e sustentável. Apesar dos avanços iniciados pela iniciativa privada, a intervenção mais robusta do Poder Público é crucial, especialmente nas áreas do interior do estado. A integração efetiva entre governo, setor privado, profissionais e comunidades locais é fundamental para alcançar um crescimento sustentável e inclusivo, essencial para a recuperação econômica pós-COVID-19 e para o fortalecimento do patrimônio cultural e social da região, além da atração de emprego e desenvolvimento socioeconômico.

**Palavras Chave:** Políticas Públicas - Gestão Pública - Desenvolvimento - Turismo - Vale do

**Café**

## Considerações Iniciais

As políticas públicas são um conjunto de ações do Estado, desenvolvidas, regulamentadas e implementadas por instituições do setor público nos níveis federal, estadual e municipal. Elas visam atender às necessidades da sociedade. Por meio dessas políticas, o poder público estabelece normas e ações em diversos setores, sob a responsabilidade do Estado. Um desses setores é o turismo, que é uma atividade socioeconômica relacionada ao deslocamento de pessoas para viagens com diferentes finalidades.

O turismo é um fenômeno socioespacial que tem como base o deslocamento das pessoas pelo espaço, motivado por alguma razão. Segundo Montejano (2001 *apud* Nascimento; Trentin, 2011), as motivações do turista podem ser agrupadas em seis tipos: físicas, relacionadas com a saúde; culturais, interesse de conhecer países com outras representações culturais; sociais, visitar amigos e familiares e conhecer novas pessoas; de mudança de atividade e de lugar geográfico, buscar sair da rotina e mudar de ambiente; de condição e prestígio, tende a satisfazer o ego; e de diversão e entretenimento, que visa à realização de atividades recreativas.

Não por acaso, o turismo é uma das atividades econômicas de crescimento mais rápido no mundo. O potencial do setor, a geração de emprego e renda, a quantidade de recursos trazidos pelos viajantes para um determinado local e o número crescente de pessoas que viajam são apenas alguns dos indicadores que demonstram sua força. Para os formuladores de políticas públicas, o turismo tem um grande impacto positivo, gerando empregos e renda, fortalecendo o setor de comércio e serviços, e estimulando novos investimentos em infraestrutura, equipamentos e atrativos turísticos.

Destacamos no presente trabalho o turismo cultural, que tem ganhado recentemente notoriedade e, muitas vezes, apontado como estratégico para o desenvolvimento do turismo tanto no cenário nacional e internacional, tendo em vista que a sociedade tem sinalizado um maior conhecimento e valorização de seu patrimônio natural e cultural. Dessa forma, na última década, é percebido um forte processo de valorização cultural, incentivado pelo poder público dos três níveis federativos no Brasil, com o foco no turismo tanto de belezas naturais - como municípios litorâneos - quanto de apelo cultural, artístico e patrimonial.

Sobre o turismo cultural é salutar destacarmos que ele: “[...] compreende as atividades turísticas relacionadas à vivência do conjunto de elementos significativos do patrimônio histórico e cultural e dos eventos culturais, valorizando e promovendo os bens materiais e imateriais da cultura” (Nascimento; Trentin, 2011, p. 165). O turismo cultural, portanto, seria o turismo em que o principal atrativo não seja somente a natureza, mas algum aspecto da cultura humana.

Assim, a temática das políticas públicas de turismo pode ser definida, conforme argumentam Candiottto e Bonetti (2015), como um conjunto de intenções, diretrizes, normas e estratégias estabelecidas pelo poder público, com o objetivo de alcançar e sustentar o desenvolvimento da atividade turística em um determinado território. No entanto, não é apenas o Estado que direciona essas políticas. O setor empresarial e, em menor grau, a sociedade civil também exercem uma importante influência nos rumos das políticas públicas.

O Brasil tem despertado para essa realidade e tem investido na criação de políticas públicas para os mais diversos setores econômicos, inclusive para o turismo. A criação do Ministério do Turismo (MTur), no ano de 2003, foi um marco propulsor de investimentos na organização e administração da atividade turística no país. O Ministério do Turismo “nasceu” com a missão de desenvolver o turismo, como atividade econômica com papel relevante na geração emprego e renda, de forma sustentável e proporcionando a inclusão social.

Conforme destaca Silva *et al.* (2013), o turismo representa uma oportunidade de aumento das receitas, não somente para o país, mas também para a população. De sorte que os esforços desempenhados no sentido de estruturar e promover essa atividade constituem-se em perspectivas de desenvolvimento socioeconômico para todos. Para isso, o país tem tentado desenvolver estratégias que primam pela descentralização na administração do turismo, a condução de uma gestão integrada e compartilhada, além da utilização do planejamento participativo, buscando, assim, maior inserção da sociedade no que diz respeito à organização da atividade turística.

O processo de descentralização é fundamentado não somente na escala municipal, mas a prioridade do desenvolvimento do turismo foi incentivada em escala regional, procurando agregar municípios com pequena capacidade de atração de visitantes. Assim, reconhecer a importância do desenvolvimento de formas de turismo, focando no processo de integração regional e na capacidade dos municípios, incentivam à cultura e o patrimônio cultural como atrativos, torna-se um fator primordial para que produtos e destinos turísticos desenvolvam-se em consonância com as novas tendências mundiais de desenvolvimento social, econômico e turístico, na característica de agregar valor à experiência do turista e ao produto turístico.

É nesse arcabouço de implementação de políticas públicas para o turismo, coordenado pelo MTur à nível federal, que podemos apresentar o turismo cultural da região do Vale do Café no centro-sul fluminense do estado do Rio de Janeiro. A região turística é localizada a cerca de 120 km da cidade do Rio de Janeiro e composta por 14 (quatorze) municípios: Vassouras, Barra do Piraí, Barra Mansa, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira, Paracambi, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Pinheiral, Piraí, Rio das Flores, Valença

e Volta Redonda. Com características mais culturais e históricas, bem como de recursos de beleza natural.

Destacamos nesse artigo a região centro-sul devido à grande riqueza cultural e elevado potencial turístico da região. A região é denominada assim porque os municípios supracitados foram responsáveis na década de 1860 por produzirem 75% do café consumido no mundo e garantiam ao Brasil a condição de líder mundial na produção e exportação de café, sendo o município de Vassouras o principal exponencial e ostentando o título de “princesinha do café” devido a capacidade produtiva e ao baronato residente na cidade (Stein, 1990). Na atualidade, cerca de 30 dessas fazendas de café estão preservadas e estão abertas à visitação.

Por conseguinte, o Vale do Café é um destino turístico em desenvolvimento, que pretende se solidificar como um polo turístico regional. Os atuais proprietários das fazendas, por iniciativa própria e com o apoio de entidades como o Instituto Preservale<sup>1</sup>, o IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) e o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), bem como o poder público dos municípios vêm unindo esforços para manter esse patrimônio histórico e o aprimoramento do desenvolvimento econômico que essa atividade potencializa a gerar em diversos setores.

Contudo, ao analisarmos os dados do Estudo Socioeconômico do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) de 2020, observamos que a atividade econômica no estado apresentou o crescimento (1,5%) um pouco maior que o nacional (1,1%). Tal resultado decorreu principalmente do avanço de 2,3% da indústria fluminense, impulsionada pelo desempenho da indústria extrativa (14,7%), sendo o setor de serviços o único que apresentou decréscimo (-0,5%). Este cenário reflete a dependência econômica fluminense do setor de petróleo e gás natural, que para além da finitude dos seus recursos, apresenta risco de descontinuidade na produção em virtude de diversos fatores de instabilidade no mercado interno e externo (problemas técnicos, preço do petróleo no mercado internacional, mudanças nos planos de negócios das empresas exploradoras, insegurança jurídica e política etc.), conforme evidencia o relatório do TCE-RJ (2020). Além disso, a arrecadação estadual será severamente afetada se ocorrer a alteração das regras de distribuição dos royalties e participações especiais aos entes federativos em virtude do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da ADI 4.917.

Em outras palavras, estes elementos, dentre outros, suscitam a necessidade do desenvolvimento de estratégias que viabilizem percursos alternativos com o propósito de

---

<sup>1</sup> O Instituto PRESERVALE foi fundado em 1994, por um grupo de 60 pessoas, entre fazendeiros, pesquisadores, ambientalistas, arquitetos, agentes de viagem, historiadores e apaixonados pela história e pelo patrimônio do Ciclo do Café. Tendo como objetivo a preservação do legado do Ciclo do Café, a história e a memória patrimonial, representada por centenas de fazendas.

diversificar e impulsionar a atividade econômica fluminense, como por exemplo a exploração do seu potencial turístico, associado ao complexo de atividades atreladas a este setor como cultura, esporte, lazer e entretenimento, tendo como alvo a recuperação econômica do estado. Mesmo que seja uma retomada letárgica, devido à pandemia da COVID-19, as políticas públicas de turismo nas regiões fluminenses, sobretudo na região centro-sul, devem ser articuladas nos ciclos de discussão/ estratégias, planejamento e implementação. Na tentativa de o turismo servir de reforço as receitas municipais e estaduais, bem como no próprio desenvolvimento dos setores e cadeias produtivas correlatas, estabelecendo um certo grau de autonomia, e não totalmente dependentes das transferências e repasses correntes da união e dos royalties.

Dessa forma, o presente artigo será dividido em três seções, além desta introdução. A primeira, uma breve tentativa de situar o debate sobre o conceito de políticas públicas e desenvolvimento social e econômico. A segunda parte tem como objetivo compreender como foi desenvolvido no Brasil as políticas públicas de turismo (vistas até em então como políticas secundárias frente a educação, saúde e transportes etc.), e a ênfase na regionalização do turismo. Na terceira e última seção, buscaremos compreender a necessidade de implementação de políticas públicas do turismo como estratégia de diversificar a economia fluminense tendo como finalidade a recuperação econômica do estado, sendo a região centro-sul e, especialmente, a região do Vale do Café como caso de análise das potencialidades de desenvolvimento econômico e sustentável, enquanto destino turístico cultural.

### **1. Políticas Públicas e Desenvolvimento: notas introdutórias para o debate**

Tratar de políticas públicas não consiste somente em apresentar conceitos, definições e ações desenvolvidas pelos governos em benefícios da sociedade, mas também dialogar como essas ações são elaboradas e com que propósito elas são desenvolvidas e implantadas, além de estudar as estratégias utilizadas para criação dessas políticas.

À critério de análise, não existe uma definição única e nem melhor do que seja política pública. Souza (2007) ao realizar um retrospecto dos conceitos entre os sociólogos e cientistas políticos, argumenta que política pública pode ser interpretada ora como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas, ora como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos, ou ainda, na mesma sequência lógica, aquilo que o “governo escolhe fazer ou não fazer”. Todavia, a definição clássica de política pública, atribuída a Lowi (Souza, 2007, p. 68), é caracterizada como “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de

influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas”.

Deste modo, muitas dessas definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Política pública, portanto, interrelaciona-se com o Estado, política, economia e sociedade. Conforme assevera Souza (2007, p. 69), podemos sintetizar a noção de política pública como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Por conseguinte, a formulação de política públicas constituiu-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças na prática social.

A Política Pública, em geral, apresenta algumas razões fundamentais que justificam a sua existência ao longo da dinâmica imposta nas economias e sociedades capitalistas. A primeira razão, de ordem econômica, decorre da própria natureza contraditória das forças do mercado que, muitas vezes, tendem à monopolização competitiva. As Políticas Públicas agem no sentido de corrigir as disfunções geradas pela competição no interior dos mercados, regulando a concorrência para evitar os oligopólios, através de agência de regulação competitiva e de bancos públicos que financiam os segmentos empresariais marginalizados pelo sistema do crédito privado, com a finalidade de melhorar o desempenho econômico e assegurar a própria coesão legitimadora no interior das sociedades capitalistas.

A segunda razão justificadora das Políticas Públicas decorre do processo de desigualdade intrinsecamente gerada pelo desenvolvimento econômico. Uma vez que no interior dos mercados circulam recursos que são apropriados privadamente, o que produz mais concentração de poder, renda e riqueza. Uma sociedade em que alguns poucos são privilegiados e muitos são desfavorecidos, cabendo, assim, às Políticas Públicas o papel de reparação das desigualdades sociais, com a oferta de bens e serviços públicos que rompam com a exclusividade do poder do dinheiro no atendimento das necessidades humanas. Do mesmo modo que as políticas sociais de acesso universal nas áreas da educação, saúde e assistência, por exemplo, focam na elevação da qualidade de vida, buscando reduzir as desigualdades no interior das classes sociais.

Não obstante, as Políticas Públicas são, portanto, o fruto da interação dos diferentes atores sociais e dos interesses dos agentes políticos. Esses diversos atores fazem com que Estado, Sociedade Civil e mercado acabem cooperando ou se opondo na tentativa de resolver os problemas que são prioridades, seja em níveis locais, regionais, estaduais, nacionais ou globais. Elaborar Políticas Públicas requer a presença da sociedade em geral nos mais

diversos mecanismos de participação. Conforme argumenta Souza (2007), política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado, como: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

O desenvolvimento é um objetivo fundamental das políticas públicas, embora o conceito de desenvolvimento seja complexo e varie de acordo com diferentes teorias sociais e econômicas. Ignacy Sachs (1995) sugere eliminar todas as adjetivações, devolvendo ao conceito de desenvolvimento um conteúdo próprio, plural, integrado e abrangente. Para Sachs, as dimensões ambiental, econômica, social, política e cultural do desenvolvimento são interligadas e interdependentes, com impactos mútuos, mesmo que em diferentes momentos.

Amartya Sen (1999) contribuiu significativamente para o conceito integrado de desenvolvimento ao defini-lo como liberdade positiva, contrastando com a liberdade negativa. Ele incorporou em sua definição todos os direitos e capacidades que permitem ao indivíduo a realização pessoal e a busca de suas potencialidades. Assim, promover o desenvolvimento significa eliminar as restrições à liberdade, associada aos direitos civis, sociais e políticos: o direito à vida, à livre circulação, ao trabalho, à apropriação dos frutos do trabalho, à informação, à participação, ao consumo dos bens culturais e à preservação do patrimônio ecológico para as gerações futuras.

Lustosa (2010) explica que o conceito de desenvolvimento como liberdade é uma vertente do desenvolvimento sustentável, que abrange a promoção humana nos aspectos ambiental, econômico, social, político e cultural. Além de aumentar a renda e melhorar as condições sociais, o desenvolvimento sustentável amplia os espaços de sociabilidade e participação, valoriza a dimensão simbólica da existência e preserva o meio físico e os patrimônios material e imaterial para as gerações futuras.

Sachs (1995) lembra que o desenvolvimento sustentável deve estar baseado em três princípios fundamentais: prudência ecológica, eficiência econômica e justiça social. Existem várias definições de desenvolvimento sustentável na literatura especializada, muitas enfatizando a dimensão ambiental que lhe deu origem (especialmente nos Relatórios de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Contudo, uma das definições mais consistentes é a da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente das Nações Unidas (CMMAD, 1988), segundo o relatório da Comissão Brundtland, que popularizou a expressão “desenvolvimento sustentável”, pode ser considerado como:

um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro [...] é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as



gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades (IBGE, 2002 *apud* Lustosa, 2010, p. 152).

Portanto, o conceito de desenvolvimento sustentável abarca o crescimento econômico, a qualidade de vida, a preservação ambiental, a equidade na distribuição de renda, a democracia, a participação cidadã e o enriquecimento cultural. O desenvolvimento é sustentável porque não se limita a um rápido crescimento que esgota os recursos naturais, não comprometendo o progresso futuro. Assim, o desenvolvimento sustentável engloba a promoção humana em diversos aspectos: político, por meio da deliberação coletiva, participação cidadã e controle social; social, garantindo equidade e qualidade de vida; econômico, buscando eficiência, crescimento e equitativa distribuição da produção; ambiental, com a preservação da natureza e o uso racional dos recursos naturais; e cultural, valorizando a identidade e promovendo a autoestima (Lustosa, 2010).

Dessa forma, Silva *et al.* (2013) argumentam que na sociedade contemporânea, as políticas públicas têm passado por um processo de redefinição onde o Estado passa a ser o articulador de programas e projetos que abrangem não só as necessidades básicas da comunidade, mas todos os campos da vida social. Sendo o turismo um fenômeno socioeconômico, ele também está inserido nos campos de abrangência dessa articulação do Estado. O turismo tem ganhado cada vez mais espaço na esfera pública e tem sido contemplado pelo conjunto de ações do governo, visando seu desenvolvimento.

Baseados nessas perspectivas de desenvolvimento sustentável e reconhecendo a importância da dimensão cultural na mudança estrutural, os governos estaduais, assim como diversos órgãos do governo federal no Brasil, comprometeram-se com a ideia de que a valorização das culturas regionais é fundamental para o desenvolvimento econômico e social. Valorizar a cultura regional implica realizar atividades culturais que estejam alinhadas com as características e potencialidades de cada região, o que requer a criação de espaços para compartilhamento de ideias, elaboração de planos, implementação e monitoramento de ações. Estes são os fatores que serão analisados na próxima seção.

## **2. A Consolidação de Políticas Públicas para o Turismo no Brasil: cultura e desenvolvimento como paradigma estratégico**

As políticas de turismo são ainda um campo que gradativamente vem ocupando espaço no âmbito do planejamento e gestão pública, diferentemente de outras políticas como as direcionadas a saúde e a educação que já têm agendas e projetos definidos. Muito embora, com o decorrer das últimas décadas vêm se ampliando a necessidade de um planejamento sistemático para o turismo, tendo em vista o aumento da importância da atividade para

economias locais e com isso novos desafios na formulação e aplicabilidade dessas políticas ganham corpo na opção de estratégias dos gestores.

O papel da política de turismo, assim como sua abrangência, varia conforme as necessidades e os objetivos de cada local/região. Solha (2006) assevera que podem ser verificadas duas posturas principais relacionadas ao papel da política de turismo: a primeira, relativa a uma visão comercial que acredita que ela contribua para obter resultados mais eficazes; a segunda, a política funcionando como estratégia para o desenvolvimento harmônico, estabelecendo limites e garantindo o atendimento das necessidades e expectativas da comunidade receptora. Dessa forma, explicita Solha (2006, p. 92), “a política de turismo deve funcionar tanto no estímulo e no controle direto do desenvolvimento do turismo como também deve preocupar-se com a proteção dos interesses da sociedade”.

Em outras palavras, as políticas de turismo representam as orientações, indicam condições e procedimentos, em curto, médio ou longo prazo para o processo de planejamento. Determinar como o país, estado ou município irá defender e organizar o turismo é a função de uma política pública, atribuindo competências a todos os envolvidos no processo de desenvolvimento da atividade, assim como, a política pública deve impor limites quanto ao rápido crescimento econômico que resulta no crescimento desordenado do setor.

De modo que a política de turismo precisa criar critérios para o desenvolvimento, a exemplo de priorizar questões sociais e ambientais, convertendo-se em defensora das localidades turísticas, atuando como mediadora entre interesses e necessidades. Uma política que estimule o processo de desenvolvimento e o fortalecimento do turismo em determinado local, sendo que para seu funcionamento, é requisito norteador, harmonizar os planos e programas de todas as esferas governamentais (nacional, estadual e municipal), representando suporte para os destinos.

Não obstante, o turismo ganha notoriedade e torna-se fundamental nas estratégias de políticas públicas e desenvolvimento regional ou local porque o turismo, conforme argumenta De la Torre (1992, *apud* Barreto, 2008, p. 13), é:

um fenômeno social que consiste no deslocamento voluntário e temporário de indivíduos ou grupos de pessoas que, fundamentalmente por motivos de recreação, descanso, cultura ou saúde, saem do local de residência habitual para outro, no qual não exercem nenhuma atividade lucrativa nem remunerada, gerando múltiplas inter-relações de importância social, econômica e cultural.

Portanto, é perceptível que a atividade turística pode ainda disponibilizar a comunidade que a cerca de recursos positivos para seu desenvolvimento, como a geração de divisas que possam contribuir com a cobertura do déficit dos pagamentos, a criação de empregos, permitindo a incorporação das classes desfavorecidas na vida econômica, a contribuição com o desenvolvimento da região, o aproveitamento dos recursos renováveis e o

estímulo para o resgate, a valorização e a conservação dos costumes locais, da história, do patrimônio, dos valores, entre outros (Dias, 2003).

Dessa forma, a necessidade de melhor organização do setor turístico trouxe o planejamento, que, por sua vez, fez que se criassem órgãos e leis que atualmente orientam a política pública de turismo e que são extremamente importantes para todo o contexto turístico. Por isso conhecer o processo histórico de órgãos, ações, metas, planos, programas e projetos aplicados à política do turismo torna-se fundamental, para compreendermos a evolução gradativa do turismo como um dinamismo socioeconômico importante.

### **2.1. Políticas Públicas do Turismo no Brasil**

As primeiras regulamentações no âmbito do turismo brasileiro surgiram no final da década de 1930 com o intuito de padronizar o setor de agências de viagens. Em 4 de maio de 1938, foi estabelecido o Decreto-Lei nº 406, que regulava a entrada de estrangeiros no Brasil e a comercialização de passagens. Em 27 de dezembro de 1939, surgiu o Decreto-Lei nº 1.915, que criou a Divisão de Turismo, considerada um órgão oficial de turismo do governo federal. O Decreto-Lei nº 2.440, de 1940, regulamentou aspectos das empresas e agências de viagens. Ao longo dos anos, o governo federal empreendeu diversas tentativas de regulamentar a atuação dos diferentes agentes privados envolvidos no turismo, com o propósito de organizar a atividade turística como um potencial econômico.

No entanto, as ações e projetos efetivos para as políticas públicas de turismo só ganharam força na década de 1950, com o surgimento do turismo de massa e a expansão da rede rodoviária. Após esses eventos, o turismo conquistou um apoio significativo e a classe média tornou-se uma grande impulsionadora da atividade turística. O governo de Juscelino Kubitschek foi marcado por diversas transformações políticas no Brasil, destacando-se os Projetos de Integração Nacional, o crescimento do mercado automotivo e a construção de estradas. Essas iniciativas fomentaram a ascensão da classe média e facilitaram o acesso a veículos particulares. Como resultado, a gestão de Kubitschek impulsionou o desenvolvimento dos mercados turísticos no país.

O primeiro passo em direção à formulação de uma política nacional de turismo foi dado com o Decreto-Lei Nº 44.863, de 21 de novembro de 1958, que criou a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR). Segundo Galdino e Costa (2011), a COMBRATUR tinha várias atribuições, incluindo a coordenação das atividades para o desenvolvimento do turismo interno e externo, a promoção de planos e equipamentos turísticos, especialmente a construção e remodelação de hotéis, e o levantamento das áreas de interesse turístico no país.

A COMBRATUR foi extinta em 1962. Em 1966, a Política Nacional de Turismo foi reformulada com a criação do Decreto-Lei Nº 55, de 18 de novembro de 1966, que instituiu o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR). A EMBRATUR passou a ser responsável por normatizar as empresas prestadoras de serviços turísticos, facilitar incentivos fiscais para a construção de equipamentos e serviços, e executar as diretrizes para a atividade turística. No final da década de 1960, foi criada a Confederação Nacional do Turismo (CNTur), que estabeleceu o Plano de Prioridade para a localização de Hotéis e o Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), impulsionando o turismo no país ao fornecer instrumentos específicos para o setor.

A partir da década de 1990, o governo federal adotou novas estratégias para promover o turismo como um setor crucial da economia, resultando na criação de novas normas e programas para expandir a oferta turística no Brasil. Como afirmam Candiottto e Bonetti (2015), o turismo no Brasil ganhou notável importância nas políticas públicas setoriais. Essa valorização foi impulsionada por diversos fatores, incluindo o crescimento econômico do setor de serviços globalmente. O crescimento do turismo foi fortemente influenciado pelo potencial natural e turístico do país, pela disponibilidade de capital estrangeiro para financiamento de projetos e, significativamente, pelo apoio público e privado ao desenvolvimento da atividade.

Um dos principais esforços desse período foi o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), o primeiro grande programa de apoio ao desenvolvimento do turismo, gerido pela EMBRATUR e pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o PRODETUR promoveu investimentos em infraestrutura (aeroportos, rodovias etc.) em várias capitais do Nordeste. A concentração dos investimentos na região Nordeste foi justificada pelo seu potencial turístico, especialmente suas praias, bem como pelas dificuldades econômicas e sócio-históricas da região. Além disso, o programa visava o desenvolvimento sustentável do turismo, com o governo intervindo na região por meio da construção de infraestrutura básica, instalação de equipamentos urbanos e oferta de serviços públicos.

Essas ações foram fundamentais para impulsionar o turismo no país e promover o desenvolvimento econômico e social de diversas regiões. A partir da década de 1990, o governo federal intensificou seus esforços para consolidar o turismo como um setor estratégico, criando novas normas e programas para expandir a oferta turística em todo o Brasil. O Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), gerido pela EMBRATUR e pela SUDENE, foi um marco nesse processo, promovendo investimentos em

infraestrutura e estimulando o desenvolvimento do setor em diversas localidades. Com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o PRODETUR possibilitou melhorias significativas na infraestrutura turística, como a construção e modernização de aeroportos, rodovias e outros equipamentos.

Além disso, a criação de políticas de incentivo e a promoção de parcerias público-privadas contribuíram para o crescimento do turismo no país. O aumento do fluxo de turistas, tanto nacionais quanto internacionais, gerou impactos positivos na economia, gerando empregos, aumentando a arrecadação de impostos e estimulando o desenvolvimento de outros setores relacionados.

Em 2003, as políticas públicas de turismo foram significativamente fortalecidas com a criação do Ministério do Turismo (MTur). Este ministério é composto por órgãos de assistência direta e imediata ao ministro, além de órgãos específicos destinados ao desenvolvimento do setor turístico, como a Secretaria de Políticas de Turismo, a Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo e a área de Atração de Investimentos nacionais e internacionais. O Plano Nacional do Turismo (PNT 2003-2007) estabeleceu como principais objetivos a criação de produtos turísticos brasileiros de qualidade, que valorizassem as diversidades regionais, culturais e naturais, e estimulassem o consumo desses produtos tanto no mercado nacional quanto internacional (Candiottto; Bonetti, 2015).

O MTur estabeleceu macro programas, dentro do PNT, que tinham como objetivo a descentralização, melhorias em infraestruturas turísticas, na qualidade de vida dos municípios turísticos, o aumento e a diversificação de produtos e serviços turísticos, a promoção da qualidade do produto turístico, o aumento do fluxo turístico estrangeiro e o conhecimento sobre a oferta gerada no País e a demanda internacional. Por conseguinte, Galdino e Costa (2011) enfatizam que o Plano buscava ações, como o fortalecimento do turismo interno e sua promoção como fator de crescimento e desenvolvimento regional, o acesso de aposentados, estudantes e trabalhadores aos pacotes de viagens com condições facilitadas, os investimentos na qualificação profissional e, simultaneamente, a geração de emprego e de renda, e a promoção do País no exterior.

Além disso, o PNT procurou trabalhar com planejamento e gestão, sistema de informação, logística de transportes, processo de regionalização do turismo, fomento à iniciativa privada, infraestrutura, qualificação de equipamentos e serviços turísticos, bem como a promoção e o apoio à comercialização. As ações descritas no Plano, asseveram Galdino e Costa (2011), tornaram-se relevantes ao bom desenvolvimento do turismo, visando à consolidação dessa atividade na perspectiva da sustentabilidade, das parcerias público e privado, da gestão descentralizada e dos investimentos que beneficiam o setor.

No contexto do Plano Nacional de Turismo (PNT) 2003-2007, foi introduzido em 2004 o Plano de Regionalização do Turismo (PRT). Este plano propõe a organização do espaço geográfico em regiões com o propósito de planejar, gerir, promover e comercializar de forma integrada e compartilhada a atividade turística. Os princípios fundamentais do PRT são: a) participação, b) sustentabilidade, c) integração e d) descentralização. Segundo Candiottto e Bonetti (2015), a descentralização presente no PRT busca implementar políticas públicas em parceria entre o Estado e a sociedade, ampliar o número de atores responsáveis pela gestão do desenvolvimento turístico e promover a autonomia entre as esferas municipais, regionais, estaduais e federais. Desta maneira, visa-se assegurar que as ações sejam integradas desde o âmbito federal até o municipal.

Atualizações foram feitas em 2019, através do Decreto nº 9.791, de 14 de maio, com a aprovação do novo Plano Nacional de Turismo 2018-2022. O atual PNT não trouxe mudanças significativas em sua essência, mantendo os pilares estruturantes presentes desde o PNT 2003-2007, tais como: cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; fortalecimento da regionalização do turismo; promoção da sustentabilidade; e reforço da gestão descentralizada do turismo, entre outros. O objetivo do PNT é contribuir para a redução das desigualdades sociais e econômicas regionais, promover a inclusão por meio do aumento da oferta de emprego e melhorar a distribuição de renda através do setor turístico, à medida que avança nas diretrizes da Política Nacional de Turismo.

É inegável que o alcance deste objetivo será extremamente dificultoso no contexto 2020-2022 com a pandemia da COVID-19 pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2). Tal acontecimento tem se apresentado como um dos maiores desafios sanitários em escala global deste século, por conta do insuficiente conhecimento científico sobre o novo coronavírus, sua alta velocidade de disseminação e capacidade de mortalidade, que geram incertezas sobre quais seriam as melhores estratégias a serem utilizadas para o enfrentamento da epidemia em diferentes partes do mundo<sup>2</sup>. Os prejuízos e desafios para o turismo são sem precedentes. Muito embora, isso não impeça o esforço dos setores públicos e privados de se articularem em prol uma retomada cautelosa e gradativa. Tendo em vista não somente a recuperação do setor, mas a base econômica refratária em todos os níveis federativos, primordialmente naqueles municípios e estados em que suas receitas dependem substancialmente da economia gerada pelo turismo.

---

<sup>2</sup> Como a medida restritiva do Lockdown, que é a versão mais rígida do distanciamento social e quando a recomendação se torna obrigatória, significa bloqueio total. Ou seja, como uma imposição do Estado. Sendo considerada uma medida mais rigorosa a ser tomada e serve para desacelerar a propagação do novo Coronavírus, quando as medidas de isolamento social e de quarentena não são suficientes e os casos continuam aumentando diariamente. Mais informações em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/05/06/entenda-o-que-e-lockdown.ghtml>. Acesso em: 17 mar. 2024.

Destacaremos na próxima seção o estado do Rio de Janeiro e em especial o potencial turístico de uma de suas regiões, o centro-sul fluminense. Haja vista o perene cenário de dependência econômica fluminense do setor de petróleo e gás natural, e que apresenta risco de descontinuidade na produção em virtude de diversos fatores de instabilidade no mercado interno e externo. Além disso, a arrecadação estadual será severamente afetada se ocorrer a alteração das regras de distribuição dos royalties e participações especiais aos entes federativos em virtude do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da ADI 4.917, bem como o impacto da crise econômica e social causada pela COVID-19. Dessa forma, o estado do Rio de Janeiro apresenta uma necessidade urgente de desenvolver estratégias que viabilizem percursos alternativos com o propósito de diversificar e impulsionar a atividade econômica, apresentaremos a seguir a exploração do potencial turístico, associado ao complexo de atividades atreladas a este setor como cultura, que o sul fluminense pode oferecer através da região do Vale do Café.

### **3. O Potencial Turístico do Sul Fluminense: a região do Vale do Café em evidência**

Destarte, é crível salientar o cenário fluminense nos últimos cinco anos que apresentou o crescimento da criminalidade em níveis alarmantes, como demonstram os dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) em 2016, com a estimativa de 5.033 mortes violentas. Isso significa um número cerca de 20% maior do que em 2015, e o estado, por sua vez, recorre à intervenção das Forças Armadas, desde 2007. Bem como o percalço da grave crise fiscal que assolou o estado com déficit superior a 17 bilhões de reais, motivando o decreto de calamidade financeira em maio de 2016. Ao passo que o ajuste fiscal proposto compromete a prestação de serviços essenciais à população, com os hospitais e unidades de saúde, já sucateados - estendendo a dificuldade também na maioria dos municípios - que não têm conseguido renovar contratos com prestadores de serviços e se veem forçados a suspender certas atividades; e o desemprego que atingiu em 2016, mais de 960 mil pessoas que estavam à procura de emprego em todo o estado. A pesquisa do Plano Nacional de Domicílios (Pnad), divulgada pelo IBGE, apontou ainda que em 2015 a taxa de desemprego chegou a 13,4%, na Região Metropolitana do Rio, a taxa de desemprego saltou de 7,7% para 13, 2%. Na capital, o índice dobrou em um ano, passando de 5,2% para 10,4%<sup>3</sup>. Em dados atualizados, o desemprego no estado do Rio de Janeiro passou de 14,7% em 2019 para 17,4% em 2020<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Dados do Plano Nacional de Domicílios (Pnad) compilados disponíveis em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/taxa-de-desemprego-no-rj-chega-a-134-maior-taxa-registrada-pelo-ibge-desde-2012.ghtml>. Acesso em: 22 mar. 2024.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/03/10/taxa-de-desemprego-avanca-em-23-das-27-unidades-da-federacao-em-2020-aponta-ibge.ghtml>. Acesso em: 17 mar. 2024.



Diante desse cenário de intensificação dos constrangimentos econômicos e sociais, observamos como o estado do Rio de Janeiro tem sido o epicentro de diversas crises no país. Potência petrolífera, sede de megaeventos, como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, e fonte de diversos escândalos políticos. Ao mesmo tempo que o presente contexto de crise também traz a oportunidade para que se desenvolvam bases de um modelo alternativo de desenvolvimento, que tenha a sustentabilidade como pilar e a economia criativa e o turismo como seu principal motor. Por conseguinte, na competência de políticas públicas, explicitaremos a capacidade da região centro-sul fluminense na arregimentação de uma estratégia de desenvolvimento econômico complementar com a atividade turística.

O número de turistas que visitaram o território fluminense no ano de 2019 foi em torno de 7 milhões de pessoas, sendo 1,7 milhão de estrangeiros. Tamanha dimensão de fluxo de turistas possibilitou uma maior participação do setor no PIB fluminense, entre 7% e 8%. Ademais, os dados atualizados da Confederação Nacional do Comércio (CNC) – que possui um Conselho Empresarial de Turismo e Hospitalidade - revelam que, em 2019, o setor faturou no Brasil R\$ 186,4 bilhões. O estado do Rio representa sozinho pouco mais de 10% desse valor, com R\$ 20,4 bilhões. São números expressivos que podem aumentar com políticas públicas de turismo adequadas<sup>5</sup>.

O estado do Rio de Janeiro dispõe, desde 2001, do seu Plano Diretor de Turismo<sup>6</sup>. É um instrumento básico para intervenções no setor que estabelece, com base no inventário do potencial turístico das regiões que compõem o estado, as ações de planejamento, promoção e execução da política estadual de turismo. Com base no plano, o estado do Rio de Janeiro apresenta 12 regiões turísticas, ajustadas conforme processos de negociação e validação em instâncias. Porém, nos concentraremos no presente trabalho na região do Vale do Café (região em amarelo no mapa abaixo).

---

<sup>5</sup> Informações disponíveis em: <https://epoca.globo.com/turismo-no-estado-tem-potencial-para-crescimento-maior-geracao-de-renda-24115162>. Acessado em: 15/05/2021.

<sup>6</sup> RIO DE JANEIRO. Plano Diretor de Turismo. 2001. Disponível em <http://www.prodetur.rj.gov.br/planoturismo.asp>. Acesso em: 19 mar. 2024.



## Mapa das 12 Regiões Turísticas do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: TurisRio

### 3.1. O Vale do Café: a regionalização do turismo sul fluminense

A construção social da região turística do Vale do Café permeia questões centrais sobre a história nacional, com destaque àquelas ligadas à cafeicultura. A Região do Vale do Café localiza-se no centro-sul do estado do Rio de Janeiro, no limite com Minas Gerais. Possui uma área de 5.828,0 km<sup>2</sup> e população de 804.473 habitantes, sendo servida por uma malha rodoviária que permite a sua ligação com os grandes centros do Estado do Rio de Janeiro. Tangenciada à sudoeste pela BR-116 (Rodovia Presidente Dutra) e cortada pela BR-393 (Antiga Rio-Bahia), duas importantes vias de escoamento e entrada de produtos e serviços diversos. Seus municípios, situados mais ao sul, fazem parte da bacia hidrográfica do Rio Guandu, e os demais, da bacia do Rio Paraíba do Sul, que atravessa a região. Os municípios que constituem a região são, segundo a Secretaria Estadual de Turismo do Rio de Janeiro: Vassouras, Barra do Piraí, Barra Mansa, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira, Paracambi, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Pinheiral, Piraí, Rio das Flores, Valença e Volta Redonda.

São cidades localizadas entre a Serra do Mar e os planaltos da Mantiqueira apresentando uma paisagem de serras cortadas por inúmeros rios e cachoeiras, na maioria de seus municípios, oferecendo grandes possibilidades para o turismo de lazer e veraneio. O clima agradável e ameno da região a torna uma das preferidas para férias, descanso e retiro. Além de possuir importantes construções históricas remanescentes do ciclo cafeeiro do século

XIX, tais como casas de fazenda, prédios urbanos, estações de trens, chafarizes etc., de grande valor artístico, histórico e cultural. Bem como a presença de um parque industrial dos mais expressivos do estado, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em Volta Redonda. Portanto, o segmento do turismo apresenta grande potencial e vem se desenvolvendo nas últimas décadas, constituindo-se num importante polo de turismo.

Essa região, no século XIX, projetou o Brasil no cenário mundial como o maior produtor e exportador de café do mundo<sup>7</sup>, tendo como seu principal expoente o município de Vassouras (recebendo o título de “Princesinha do Café”). E esse fato trouxe para o Brasil um desenvolvimento econômico enorme no período. O dinheiro do café construiu ferrovias, iluminação pública e proveu todo o tipo de investimento em infraestrutura, além da construção de verdadeiros “palácios rurais” que são as fazendas históricas construídas pelos nobres e pelo suor do uso de mão de obra de escravizados da região. À medida que as famílias cafezeiras ganhavam dinheiro com o café elas importavam o luxo que a Europa, principalmente a França, tinha vender na época. Esse legado histórico e econômico é fundamental na construção do desenvolvimento turístico na atualidade como capítulo da história do Brasil Imperial.

Contudo, o manejo não sustentável da produção cafeeira levou à exaustão dos solos do Vale do Café, provocando a transferência dessa cultura no sentido do Vale do Paraíba Paulista. Fazendas foram hipotecadas e, por causa do endividamento, casarões acabaram abandonados e deixados sem nenhum tipo de conservação, a exceção são os prédios e construções tombadas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Dessa forma, todo o Vale do Café ficou marcado durante muitos anos como uma região falida, remanescente de uma sociedade escravocrata e que promoveu a derrubada maciça da mata atlântica para o plantio do café.

Muito embora, como visto anteriormente, nenhum plano de desenvolvimento regional pode negligenciar a cultura, e nenhum plano de ação cultural pode deixar de ter como foco o desenvolvimento regional, torna-se, portanto, indispensável revolucionar a forma de planejar e gerenciar a ação cultural e o crescimento econômico sustentável. Nesse intuito, desde 2003, a Região acolhe o Festival Vale do Café, um evento que apresenta concertos de música, visitas e hospedagens nas fazendas, shows em praça pública e promove oficina de música com crianças da região. Ou seja, depois de um longo período de abandono, muitas dessas fazendas vêm sendo compradas e transformadas em empreendimentos de hotelaria e fazendas produtivas que oferecem inúmeras experiências aos turistas. Bem como casarões e palacetes

---

<sup>7</sup> A região produzia 75% do café consumido no mundo, o que garantiu ao Brasil na época a liderança mundial na produção e exportação de café (Stein, 1990).

tombados pelo IPHAN vem sendo reformados completamente através dos recursos oriundos do PAC Cidades Históricas<sup>8</sup> na região, revitalizando os espaços e mobilizando o setor econômico respectivo.

A região dispõe de um leque de diversidades potenciais de desenvolvimento econômico sustentável baseado no turismo como: parques naturais e jardins (Jardim Ecológico Uaná-Etê, em Engenheiro Paulo de Frontin, o Parque Estadual da Serra da Concórdia em Valença), tradição musical, arte, cultura, experiências gastronômicas, fazendas históricas que pertenceram aos famosos barões do café no século XIX, casarios antigos, igrejas, rotas de cafés especiais, cachaçarias, museus, turismo ecológico e rural, mirantes, haras e escola de arquearia em uma região coberta pela Mata Atlântica.

Seguindo, conseqüentemente, essa vocação da região como destino turístico nacional e internacional, por meio de seu potencial turístico voltado para a história e a cultura, foi criado no final da década de 1990 o Conselho Regional de Turismo do Vale do Café (CONCICLO), formado por representantes do poder público, empresários, associações de turismo e agentes do *trade* turístico regional para a integração dos municípios visando o fortalecimento e a promoção regional do setor. Mais recentemente, em 2019, seguindo a mesma lógica de desenvolvimento econômico regional, foi criado o *Vale do Café Convention & Visitors Bureau* (Vale do Café C&VB), caracterizado como uma entidade de classe sem fins lucrativos que promove as vocações turísticas e econômicas da região, objetivando o atendimento para pessoas físicas e jurídicas, apoiando e auxiliando o poder público em suas ações. Dessa forma, tanto o CONCICLO quanto Vale do Café C&VB tem por finalidade a formulação e a implementação da Política Regional de Turismo como fator de competitividade e desenvolvimento social e econômico, estruturados em uma visão integrada entre os municípios que compõem a região.

Conforme assevera Lustosa (2010), as cidades e regiões mais bem-sucedidas serão aquelas que tiverem uma visão de futuro compartilhada por todos os seus habitantes. Principalmente no que diz respeito à exploração de suas potencialidades e na capacidade de traçar estratégias bem definidas para aproveitarem esse potencial, inserindo-se nos mercados regionais, nacionais e mundial.

Como podemos perceber no quadro 01, a maior participação para o produto do Sul Fluminense foi do setor de Serviços e Comércio, que responde por 43,5% do PIB da região.

---

<sup>8</sup> O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), iniciado em 2007, é uma iniciativa do governo federal coordenada pelo Ministério do Planejamento que promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do Brasil. Em 2013, de forma até então inédita na história das políticas de preservação, o Ministério do Planejamento autorizou a criação de uma linha destinada exclusivamente aos sítios históricos urbanos protegidos pelo Iphan, dando origem ao PAC Cidades Históricas. Mais informações disponíveis em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/235>. Acesso em: 15 maio. 2024.

Este também foi o setor que mais cresceu entre 2007 e 2012 (+ 76,9%). Já a Indústria cresceu 9,6% no mesmo período e contribui com 28,5% do PIB regional. Por fim, a Agropecuária participa com apenas 0,5% do PIB da região, mas representa 11,7% do PIB agropecuário estadual.

**Quadro 01 – PIB por Setores Econômicos do Sul Fluminense (R\$ Milhões a preços constantes de 2012)**

| Setor econômico               | 2002           | 2007           | 2011           | 2012           | Variação<br>12/07 | Participação no PIB<br>(2012) |             |
|-------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------|-------------------------------|-------------|
|                               |                |                |                |                |                   | da Região                     | do RJ       |
| Indústria                     | 9 720          | 11 066         | 12 540         | <b>12 132</b>  | 9.6%              | 28.5%                         | 8.8%        |
| Serviços e Comércio           | 9 632          | 10 457         | 18 801         | <b>18 495</b>  | 76.9%             | 43.5%                         | 8.7%        |
| Administração Pública         | 4 437          | 4 604          | 5 605          | <b>5 742</b>   | 24.7%             | 13.5%                         | 7.5%        |
| Agropecuária                  | 241            | 165            | 202            | <b>217</b>     | 31.8%             | 0.5%                          | 11.7%       |
| Impostos                      | 3 391          | 5 702          | 5 547          | <b>5 969</b>   | 4.7%              | 14.0%                         | 7.9%        |
| <b>Sul</b>                    | <b>27 421</b>  | <b>31 993</b>  | <b>42 694</b>  | <b>42 554</b>  | <b>33.0%</b>      | <b>100.0%</b>                 | <b>8.4%</b> |
| <b>Estado do Rio</b>          | <b>363 907</b> | <b>411 945</b> | <b>485 169</b> | <b>504 221</b> | <b>22.4%</b>      |                               |             |
| Participação da região no ERJ | 7.5%           | 7.8%           | 8.8%           | 8.4%           |                   |                               |             |

Nota: Indústria engloba Indústria Extrativa, Indústria da Transformação, Construção Civil e Serviços Industriais de Utilidade Pública.

Impostos somente os recolhidos sobre a atividade produtiva, como ICMS, II, IPI e ISS - não inclui IR, IPTU, ITR.

Fonte: FIRJAN (2015).

Apesar desse quadro não estar atualizado, sendo o último levantamento do PIB regional do sul fluminense que dispomos realizado pela FIRJAN em 2015, percebemos a importância do setor de serviços e comércio para a região, boa parte dedicadas ao turismo e sua cadeia produtiva. Reforçando a necessidade de uma maior concentração de produtos turísticos na região e a promoção do desenvolvimento sustentável. Ainda assim, Cruz (2013) assevera que apesar da capital fluminense manter sua vocação para os serviços, e a indústria se desconcentrar um pouco na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, é o interior que mais cresce, com novos espaços regionais sendo incorporados à dinâmica econômica estadual. Surgem novos e importantes investimentos em logística, infraestrutura, petroquímica, indústria automobilística, indústria de softwares, o potencial turístico entre outros.

Para isso, é necessário estratégias de elaboração de políticas públicas de turismo. O Plano Nacional de Turismo, referente ao período de 2018 a 2022, como apresentado anteriormente, já propõe algumas diretrizes como modernizar e desburocratizar o setor, visando à ampliação de investimentos e acesso ao crédito, como forma de estimular a competitividade e a inovação, investindo na promoção do destino turístico interno e internacionalmente e na qualificação profissional e dos serviços, a fim de fortalecer a gestão descentralizada e a regionalização do turismo. Como podemos perceber no quadro 02 abaixo.

## Quadro 02 – Estratégias do Programa de Regionalização do Turismo

|                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>MAPEAMENTO:</b> define o território a ser trabalhado; o Mapa do Turismo Brasileiro é a base territorial de atuação dessa política para o desenvolvimento do turismo. |
| <b>CATEGORIZAÇÃO:</b> divide os municípios constantes no Mapa do Turismo Brasileiro, de acordo com o desempenho de suas economias do turismo.                           |
| <b>FORMAÇÃO:</b> prevê a capacitação de gestores públicos e a publicação de cartilhas de orientação para o desenvolvimento do turismo.                                  |
| <b>FOMENTO À REGIONALIZAÇÃO:</b> prevê o apoio financeiro do Ministério do Turismo aos estados, regiões e municípios na implantação de seus projetos.                   |
| <b>COMUNICAÇÃO:</b> engloba a constituição de uma rede nacional de interlocutores do programa, facilitando a interação em prol do desenvolvimento do turismo.           |
| <b>MONITORAMENTO:</b> avalia a evolução do programa e garante eventuais correções de rumo.                                                                              |

Fonte: TCE-RJ, 2020.

Uma importante etapa foi alcançada com a criação de instituições e organizações que unem esforços para implementar as políticas públicas de turismo, como o CONCICLO, Café C&VB e o Instituto PreserVale, com o apoio do poder público. Inspirados pela visão de desenvolvimento sustentável e reconhecendo a relevância da dimensão cultural na transformação estrutural, focando nas vocações e potencialidades regionais, é necessário estabelecer espaços de compartilhamento de ideias, formulação de planos, execução e monitoramento de ações.

Todas essas iniciativas dependem de um entendimento profundo da realidade regional. Como destacado por Lustosa (2010), o primeiro passo crucial na elaboração de uma estratégia competitiva é a coleta e análise de informações sobre o contexto regional, incluindo dados demográficos, econômicos, culturais, sociais e ambientais. Essas informações devem ser transformadas em conhecimento para proporcionar uma visão de futuro e, consequentemente, orientar a formulação de estratégias necessárias para a realização de projetos. O mapeamento cultural, a identificação dos arranjos produtivos locais relacionados à cultura e o calendário de eventos da região são elementos essenciais para uma descrição abrangente do Vale do Café.

Contudo, a colocação de estratégias de desenvolvimento com foco no turismo e na cultura como fomento ao desenvolvimento, deve-se partir de um processo de integração de todos os mecanismos de intervenção governamental ou não-governamental e colocá-los dentro da perspectiva da cultura regional, definindo um conjunto de objetivos e linhas de ação cultural orientadas para o desenvolvimento regional. O principal obstáculo da região - que como já vimos conta com fortes associações e entidades voltadas para o turismo no Vale do Café - é o esforço por parte do governo do estado do Rio de Janeiro, não só como fomentador

de recursos, mas como articulador na coordenação de políticas públicas em conjunto com os municípios. Tendo em vista que o maior aporte financeiro se deu à nível federal com o PAC das Cidades Históricas, viabilizado a reforma e a introdução de novos itinerários ao turismo regional.

As políticas públicas de turismo não podem ser negligenciadas porque apresentam uma estratégia para a viabilização de recursos diante da crise econômica e política do estado do Rio, além da paralisação e a retomada parcial de vários setores de atividade por causa da Covid-19 ameaça a receita própria dos municípios, logo das regiões como um todo, na medida em que reduz a prestação de serviços - que é a base da cobrança do ISS -, somado ao fator de desestabilização dos pagamentos de royalties aos municípios, uma vez que refletem as constantes variações do preço do barril no mercado internacional, bem como a potencial fragilidade econômica está relacionado às transferências, ao evidenciar à dependência municipal de recursos advindos da União e do estado.

Como evidenciado pelos Estudos Socioeconômicos do TCE-RJ (2020), no que concerne à dependência de recursos federais - excluindo-se os montantes referentes aos royalties - somente 30 municípios possuem grau de dependência inferior a 20%. Ao considerarmos as transferências totais (estado e União) somente dois municípios apresentam um percentual de dependência inferior a 60% da receita total, mostrando que 98% das cidades fluminenses necessitam de recursos advindos da União e do estado para manterem significativa parte de seus bens e serviços em funcionamento.

Por conseguinte, é basilar para o estado do Rio e suas regiões viabilizarem estratégias e percursos alternativos com o propósito de diversificar e impulsionar a atividade econômica fluminense, destacamos a exploração do seu potencial turístico, associado ao complexo de atividades atreladas a este setor como cultura, lazer e entretenimento, tendo como alvo a recuperação econômica do estado. Muito embora, para isso, o estado deva, em conjunto com seus municípios, estabelecer a coordenação, planejamento, implementação e execução de um plano de retomada do turismo, nos moldes lançados pelo MTur em 2021<sup>9</sup>. Porque além da ausência de uma articulação intergovernamental no turismo, o setor foi fortemente desarticulado com a pandemia da COVID-19. Havendo a necessidade de uma interlocução com o setor e estabelecimento de programas, projetos e ações realizados (dentre eles: preservação de empresas e de empregos no setor de turismo, melhoria da estrutura e da qualificação dos destinos turísticos e implantação de protocolos de biossegurança).

Sem embargo, como estamos tratando de desenvolvimento econômico e sustentável, a partir de uma perspectiva de retomada, as políticas públicas de turismo também devem valer-



se da dimensão cultural como fator de desenvolvimento regional como uma perspectiva promissora. Ao se utilizar a identidade cultural do Vale do Café – história compartilhada, sentido de pertença, práticas sociais comuns – como ponto de partida para o planejamento do desenvolvimento regional, o planejamento estratégico pode ter forte sentido aglutinador, conforme argumenta Lustosa (2010). Assim, cabe aos atores sociais comprometidos com a transformação da realidade regional pensar as relações entre cultura e desenvolvimento como o primeiro passo para a formulação de estratégias de desenvolvimento viáveis, efetivas e legítimas.

Conforme argumentam Galdino e Costa (2011), o Poder Público, especialmente o governo do estado do Rio de Janeiro, precisa dessa relação para nortear novas linhas de concepção a serem evidenciadas na política de turismo, pois trabalhar em conjunto com os demais disseminadores e fomentadores da atividade turística é essencial para abrir novos caminhos e apresentar novos rumos potenciais, como o Vale do Café no centro sul fluminense, que exhibe uma diversidade de atrativos, singular à localização de seus municípios, com uma potencialidade ímpar para o segmento, integrando o processo de regionalização do turismo. O Vale do Café, como apreendemos, apresenta uma política pública de regionalização do turismo semiestruturada (conforme quadro 02) com criação de associações e entidades com a participação público-privada, mapeamento do território a ser trabalhado, categorização, tentativas de formação e capacitação de gestores públicos. Um grande avanço, mas muito ainda a ser articulado como as formas de fomento, recursos e implementação de projetos, bem como uma melhor integração comunicacional e coordenação das políticas por parte do governo federal e, principalmente, do estado do Rio de Janeiro que optou por favorecer a capital do estado – em grande medida devido aos grandes eventos como Copa do Mundo e Olimpíadas - legando ao turismo das regiões do interior fluminense em segundo plano nas últimas décadas.

## **Considerações Finais**

O presente trabalho teve como objetivo apresentar a importância das políticas públicas de turismo como aporte estratégico ao desenvolvimento econômico e social do estado do Rio de Janeiro, frente ao combalido estado das finanças públicas estaduais e a forte dependência das receitas advindas dos royalties do petróleo. Para isso, compreendemos o potencial turístico fluminense como uma das estratégias que o poder público, associações e entes

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://retomada.turismo.gov.br/>. Acesso em: 20 maio. 2024.



privados podem se engajar na tentativa de viabilizar estratégias e percursos alternativos com o propósito de diversificar e impulsionar a atividade econômica regional do estado.

Para tal, nos debruçamos sobre o conceito de políticas públicas e desenvolvimento social e econômico, almejando compreender como foi desenvolvido no Brasil as políticas públicas de turismo - vistas até em então como políticas secundárias frente a educação, saúde e transportes etc. -, e a ênfase na regionalização do turismo. Em seguida buscamos apreender sobre a necessidade de implementação de políticas públicas do turismo como estratégia de diversificar a economia fluminense tendo como finalidade a recuperação econômica do estado, sendo a região centro-sul e, especialmente, o Vale do Café como caso de análise das potencialidades da região enquanto destino turístico cultural.

Muito se foi feito na região do Vale do Café, principalmente por meio da iniciativa privada, mas torna-se perceptível a essencialidade de um maior engajamento do Poder Público no turismo, especialmente nas regiões do interior do estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, esclarece-se que suas ações são fulcrais para proporcionar crescimento e desenvolvimento de forma expressiva e significativa à atividade turística e a toda a sociedade. Cabe ao poder público posicionar-se de maneira coerente quanto a suas ações e realmente assumir o papel de liderança no alcance de seus objetivos, possibilitando a integração dos demais agentes envolvidos no processo, assumindo seu papel, suas responsabilidades, como a iniciativa privada, os profissionais e, principalmente, a comunidade local.

Sem mais, as ações mais frequentes e efetivas de fomento do turismo, especialmente o cultural, e do uso do patrimônio cultural, contribuem para a conscientização coletiva de valorização e maior participação da comunidade para a elevação de seu arcabouço cultural material e imaterial dos municípios. Do mesmo modo que desenvolvimento do turismo cultural no Vale do Café propiciaria não apenas a geração de impactos positivos em sua economia, mas também nos aspectos sociais, culturais e ambientais, contribuindo para a diversificação dos produtos turísticos locais da região. Bem como para a geração de novos empregos, para o desenvolvimento de uma cultura de ação integrada entre as instituições públicas e privadas. No mundo pós-COVID-19, o turismo no solo fluminense merece mais destaque devido ao seu potencial social e econômico, e que seja integrado, de fato, na agenda de políticas públicas do estado do Rio de Janeiro para os próximos anos.

## Referências

BARRETO, Margarita. **Manual de iniciação ao estudo do turismo**. Campinas: Papirus, 2008.

BRASIL. Ministério do turismo. **Plano nacional de turismo - 2018-2022**: mais emprego e renda para o Brasil. Brasília, 2018c. Disponível em:  
[http://regionalizacao.turismo.gov.br/images/PNT\\_2018-2022.pdf](http://regionalizacao.turismo.gov.br/images/PNT_2018-2022.pdf). Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano nacional de turismo**: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil: 2013-2016. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2013. Disponível em:  
[http://antigo.turismo.gov.br/images/pdf/plano\\_nacional\\_2013.pdf](http://antigo.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf). Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Turismo. **PNT em ação**. Brasília, DF, 1 ago. 2018b. Disponível em:  
<http://antigo.turismo.gov.br/aceso-a-informacao/11735-pnt-em-a%C3%A7%C3%A3o.html>. Acesso em: 23 abr. 2024.

Brasil. **Decreto-Lei n.º 406**, de 4 de maio de 1938. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 mar. 2024.

Brasil. **Decreto-Lei n.º 1.915**, de 27 de dezembro de 1939. Cria o Departamento de Imprensa e Propaganda e dá outras providências. Disponível em:  
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1915-27-dezembro-1939-411881-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 mar. 2024.

Brasil. **Decreto-Lei n.º 44. 863**, de 21 de novembro de 1958. Institui a Comissão Brasileira de Turismo. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-44863-21-novembro-1958-383896-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 mar. 2024.

Brasil. **Decreto-Lei n.º 55**, de 18 de novembro de 1966. Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-55-18-novembro-1966-371224-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 mar. 2024.

Brasil. **Lei 14.002**, de 22 de maio de 2020. Autoriza o Poder Executivo federal a instituir a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur); extingue o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur); revoga a Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14002.htm#art36](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14002.htm#art36). Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.771**, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11771.htm). Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917**. Brasília/DF, 15 de março de 2013, Tribunal Pleno STF. Relatora Ministra Carmem Lúcia. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4379376>. Acesso em: 12 mar. 2024.

CANDIOTTO, Luciano Zanetti P; BONETTI, Lucas Araújo. Trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil. **Revista Turismo y Desarrollo**, n. 19, dez, 2015.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CRUZ, José Luis Vianna. Os desafios da construção do desenvolvimento no Estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n.2, julho/2013.

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do turismo:** política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Atlas, 2003.

(FIRJAN) Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **Anuário Econômico**. 2015. Disponível em:

<https://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908A8A6466FF940164AF4320DB160B>. Acesso em: 12 abr. 2024.

GALDINO, Letícia; COSTA, Michele. Análise das principais políticas públicas de turismo no Brasil, da década de 1990 à atualidade. **Observatório de Inovação do Turismo -Revista Acadêmica**, vol. vi, nº4, Rio de Janeiro, set. 2011.

LUSTOSA, Frederico. Instituições, cultura e desenvolvimento sustentável na bacia cultural do Araripe. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 8, nº 1, artigo 9, mar. 2010.

NASCIMENTO, Leticia Lima; TRENTIN, Fábila. Políticas públicas para o desenvolvimento do turismo cultural na Praça XV de Novembro – Rio de Janeiro, RJ. **Interações**, Campo Grande, v. 12, n. 2, p. 161-173, jul./dez. 2011.

SACHS, Ignacy. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 25, p. 29-63, 1995.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, Fabiana *et al.* Políticas Públicas de Turismo no Brasil: estratégias para administração da atividade no país. In: **Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, 2013, Resende-RJ.

SOLHA, Karina Toledo. Política de Turismo: desenvolvimento e implementação. In: RUSCHUMANN, Doris van de Meene; SOLHA, Karina Toledo. **Planejamento Turístico**. São Paulo: Manole, 2006, p. 89-100.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

STEIN, Stanley Julian. **Vassouras:** um município brasileiro do café, 1850-1900. Trad. Vera Bloch Wrobel. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 1990.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Estudos Socioeconômicos:** municípios do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2020.