



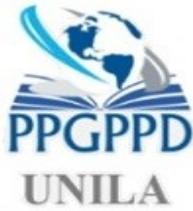
**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

**TURISMO PÓS-COVID19: MEDIDAS E AÇÕES NO DESTINO TURÍSTICO
DE FOZ DO IGUAÇU (PR) SOB A PERSPECTIVA DA GESTÃO PARTICIPATIVA E
INTEGRADA**

DIOGO ANDRÉ BASTIAN

DISSERTAÇÃO

Foz do Iguaçu
2023



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

**TURISMO PÓS-COVID19: MEDIDAS E AÇÕES NO DESTINO TURÍSTICO
DE FOZ DO IGUAÇU (PR) SOB A PERSPECTIVA DA GESTÃO PARTICIPATIVA E
INTEGRADA**

DIOGO ANDRÉ BASTIAN

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Marcelo Staevie
Coorientador: Prof. Dr. Hernán Venegas Marcelo

Foz do Iguaçu
2023

DIOGO ANDRÉ BASTIAN

**TURISMO PÓS-COVID19: MEDIDAS E AÇÕES NO DESTINO TURÍSTICO DE
FOZ DO IGUAÇU (PR) SOB A PERSPECTIVA DA GESTÃO PARTICIPATIVA E
INTEGRADA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Pedro Marcelo Staevie
UNILA

Prof. Dr. Micael Alvino Da Silva
UNILA

Prof. Dra. Mirleide Chaar Bahia
UFPA

Foz do Iguaçu, 28 de Março de 2023.

Catálogo elaborado pelo Setor de Tratamento da Informação
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA - PTI

B326

Bastian, Diogo Andre.

Turismo pós-COVID19: medidas e ações no destino turístico de Foz do Iguaçu (PR) sob a perspectiva da gestão participativa e integrada / Diogo Andre Bastian. - Foz do Iguaçu, 2023.
98 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Foz do Iguaçu-PR, 2023.

Orientador: Pedro Marcelo Staevie.

Coorientador: Hernan Venegas Marcelo.

1. Políticas públicas. 2. Turismo. 3. Foz do Iguaçu. 4. COVID-19. 5. Participação social. I. Staevie, Pedro Marcelo. II. Marcelo, Hernan Venegas. III. Título.

CDU 338.48

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço ao meu professor orientador, Dr. Pedro Marcelo Staevie, por ter aceitado orientar a presente pesquisa, pela sensibilidade nos momentos difíceis, pelas reuniões de orientação precisas e esclarecedoras e por todo o aprendizado construído no decorrer desse processo. Muito obrigado, Prof. Pedro!

Ao professor coorientador, Dr. Hernán Venegas Marcelo, pelas leituras, revisões, indicações de bibliografia e, principalmente, pelas sugestões assertivas de melhoria do trabalho.

Aos docentes membros das bancas de qualificação e defesa, doutoras Maria Alejandra Nicolas, Mirleide Char Bahia, e o doutor Micael Alvino da Silva, pelo tempo despendido, pela gentileza da leitura e considerações para a melhoria contínua da pesquisa.

A todas as pessoas e instituições entrevistadas que cederam parte do seu tempo para contribuírem com esta pesquisa, ela não seria possível sem a gentileza, atenção e colaboração de vocês.

Aos meus colegas de turma que, assim como eu, foram surpreendidos, logo no início das atividades acadêmicas, pela grave crise sanitária e humanitária ocasionada pela pandemia de Covid-19. Tornando ainda maior o desafio de realizar um curso Stricto Sensu.

Aos docentes do PPGPPD, que embora todas as adversidades impostas pela pandemia, se reinventaram para dar continuidade nas aulas, orientações e pesquisas. Aqui deixo um agradecimento especial ao Professor Dr. Gilson Batista de Oliveira.

Agradeço a toda minha família, especialmente, minha esposa, Solange Aikes Bastian, pelo incentivo e motivação em cursar um mestrado, pela paciência e compreensão nos momentos de ausência, pelas leituras e observações, pelos direcionamentos em momentos de dificuldade, por todo amor e cuidado que tem com a nossa filha, Júlia Aikes Bastian, nosso maior tesouro e fonte de inspiração. Amo vocês!

Por fim, os meus sinceros agradecimentos a todos aqueles que de forma direta ou indiretamente contribuíram para o seu desenvolvimento e concretização deste trabalho.

*O caminho é longo, cansativo, desafiante, mas a recompensa é grande e fará você sentir que valeu a pena todo esforço.
(Autor desconhecido)*

RESUMO

O setor de viagens e turismo trata-se de uma importante atividade socioeconômica capaz de gerar renda, emprego e transformações socialmente positivas a comunidades receptoras, em especial em regiões com baixa diversidade produtiva. Nos últimos anos consolidava-se como um setor em pleno crescimento, no entanto, apesar das boas perspectivas, em março de 2020, apresentou-se a pandemia de COVID-19, mudando completamente o futuro dessa importante atividade. De maneira acelerada, a doença superou fronteiras e avançou por todos os continentes, exigiu novas formas de convivência em sociedade a partir do distanciamento social e, em momentos mais críticos, o isolamento. Nesse contexto, o poder público utilizou-se de decretos instituindo o isolamento social e fechamento do comércio de bens não essenciais e serviços, dentre os quais a prática turística encontra-se englobada. Ao mesmo tempo, fecharam-se as fronteiras terrestres e restringiram-se entradas de estrangeiros via transporte aéreo. Foz do Iguaçu, como uma cidade de economia fortemente baseada no turismo, foi drasticamente acometida pelos efeitos da grave crise sanitária e econômica, decorrente da pandemia. A diminuição no número de visitantes refletiu diretamente na empregabilidade, renda da população e na arrecadação do município, exigindo ações do poder público, iniciativa privada e sociedade civil para mitigação dos efeitos negativos e retomada da atividade. Sabendo disso, o processo de retomada do setor mostrou-se desafiador e exigiu o engajamento de todos os atores que formam o destino turístico, a fim de constituir-se um vetor agregador de forças necessárias para o restabelecimento da atividade. Para este estudo considera-se o turismo como política social e indutor de desenvolvimento local, cujo planejamento é integrado e participativo. Nesse sentido, o presente trabalho analisou as ações desenvolvidas pelo setor turístico de Foz do Iguaçu – Paraná, para enfrentamento da crise e retomada da atividade turística do destino, pós-pandemia, entre os anos de 2020 a 2022, sob a perspectiva da gestão participativa e integrada. Para tanto, utilizou-se de análises bibliográficas, documental, observação participativa e, sobretudo, entrevistas com atores sociais relacionados ao turismo local. Concluiu-se que a participação se deu de forma parcial, em algumas etapas e não em todas as fases do processo. Ademais, em particular na avaliação das políticas, percebeu-se a falta de instrumentos abalizadores que permitam um maior controle social sobre as práticas adotadas.

Palavras-chave: Políticas públicas; Turismo; Foz do Iguaçu; COVID19; Participação social.

ABSTRACT

The travel and tourism sector is an important socioeconomic activity capable of generating income, employment and socially positive transformations for host communities, especially in regions with low productive diversity. In recent years it has consolidated itself as a sector in full growth, however, despite the good prospects, in March 2020, the COVID-19 pandemic broke out, completely changing the future of this important activity. In an accelerated way, the disease overcame borders and spread across all continents, demanding new forms of coexistence in society based on social distancing and, in more critical moments, isolation. In this context, the government used decrees establishing social isolation and closing trade in non-essential goods and services, among which tourism is included. At the same time, land borders were closed and foreign entry via air transport was restricted. Foz do Iguaçu, as a city with an economy strongly based on tourism, was drastically affected by the effects of the serious health and economic crisis resulting from the pandemic. The decrease in the number of visitors directly reflected on the employability, income of the population and on the municipality's collection, demanding actions from the public power, private initiative and civil society to mitigate the negative effects and resumption of the activity. Knowing this, the process of resuming the sector proved to be challenging and demanded the engagement of all the actors that make up the tourist destination, in order to constitute an aggregating vector of forces necessary for the reestablishment of the activity. For this study, tourism is considered as a social policy and inducer of local development, whose planning is integrated and participatory. In this sense, the present work analyzed the actions developed by the tourist sector of Foz do Iguaçu - Paraná, to face the crisis and resume the tourist activity of the destination, post-pandemic, between the years 2020 to 2022, from the perspective of participatory management and integrated. For this purpose, bibliographical and documentary analysis, participatory observation and, above all, interviews with social actors related to local tourism were used. It was concluded that participation was partial, in some stages and not in all stages of the process. Moreover, particularly in the evaluation of policies, it was noticed the lack of instruments that allow greater social control over the practices adopted.

Key words: Public policy; Tourism; Foz do Iguaçu; COVID-19; Social participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa do Turismo Brasileiro – MTUR 2019.....	25
Figura 2 – Mapa região Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu.....	27
Figura 3 – Ilustração abordagens <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i>	28
Figura 4 – Implementação numa perspectiva <i>top-down</i>	29
Figura 5 – Implementação numa perspectiva <i>bottom-up</i>	30
Figura 6 – Funções, dimensões e retroalimentação desenvolvimento regional.....	33
Figura 7 – Ponte da Amizade e sacoleiros nos anos 80-90.....	43
Figura 8 – Cataratas do Iguaçu recebe título de uma das Novas Sete Maravilhas da Natureza	45
Figura 9 – Cataratas do Iguaçu com passarelas cheias final de 2019.....	46
Figura 10 – Cataratas do Iguaçu com passarelas vazias início da pandemia 2020.....	46
Figura 11 – Recortes manchetes efeitos negativos pandemia.....	49
Figura 12 – Eixos de atuação do programa "Acelera Foz".....	64
Figura 13 – Divulgação programa "Capacita Guias".....	69
Figura 14 – Anúncio programa "Capacita Foz".....	69
Figura 15 – Arte campanha "Vem pra Foz!"	73

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Legenda de potenciais agentes/instituições a serem entrevistados.....	19
Quadro 2 – Atores entrevistados e respectivas instituições representativas.....	20
Quadro 3 – Evolução visitação Parque Nacional do Iguaçu 2016-2019.....	43
Quadro 4 – Visitação principais atrativos turísticos 2019-2020.....	44
Quadro 5 – Embarques terminais rodoviário e aéreo 2019-2020.....	45
Quadro 6 – Arrecadação do Imposto Sobre Serviço (ISS) 2019-2020.....	45
Quadro 7 – Comparativo visitação principais atrativos 2019 e 2022.....	47
Quadro 8 – Agentes e Instituições participantes do processo.....	48
Quadro 9 – Agentes/Instituições citadas pelos entrevistados.....	49
Quadro 10 – Atuação dos agentes/instituições no processo.....	50
Quadro 11 – Composição representativa Comtur de Foz do Iguaçu (2022).....	54
Quadro 12 – Organizações/Instituições participação ativa no processo.....	55
Quadro 13 – Medidas e ações identificadas.....	61
Quadro 14 – Classificação das medidas e ações identificadas.....	62
Quadro 15 – Foz conhecendo Foz em números.....	71
Quadro 16 – Fluxo de passageiros Aeroporto Foz do Iguaçu 2019-2022.....	75

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACIFI	Associação Comercial e Empresarial de Foz do Iguaçu
ACTs	Atividades Características do Turismo
CODEFOZ	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu
CNS	Conselho Nacional de Saúde
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
COVID-19	Doença do Coronavírus
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FPTI	Fundação Parque Tecnológico de Itaipu
FUNDO IGUAÇU	Fundo de Desenvolvimento e Promoção Turística do Iguaçu
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade
IDCs	Instâncias Deliberativas Coletivas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MTUR	Ministério do Turismo
OMS	Organização Mundial da Saúde
POLO IGUASSU	Instituto Polo Internacional Iguassu
PNT	Plano Nacional de Turismo
POD	Programa Oeste em Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPGPPD	Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento
PRT	Programa de Regionalização do Turismo
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SIGTur	Sistema Integrado de Gestão do Turismo
SINDIHOTÉIS	Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Foz do Iguaçu
SINGTUR-FOZ	Sindicato dos Guias de Turismo de Foz do Iguaçu
STTHFI	Sindicato dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade de Foz do Iguaçu
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UNIOESTE	Universidade Federal do Oeste do Paraná
VISIT IGUASSU	Convention & Visitors Bureau de Foz do Iguaçu

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 JUSTIFICATIVA E ADERÊNCIA AO ESCOPO DO PROGRAMA.....	14
1.2 PROBLEMA.....	15
1.3 HIPÓTESES.....	16
1.4 OBJETIVOS.....	17
1.4.1 Objetivo Geral.....	17
1.4.2 Objetivos Específicos.....	17
1.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	17
1.5.1 Análise dos dados.....	21
1.5.2 Aspectos éticos.....	22
1.6 APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO.....	23
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	24
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL.....	24
2.1.1 Políticas Públicas de Turismo no contexto <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i>	28
2.2 O TURISMO COMO INDUTOR DE DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	31
2.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO TURISMO.....	37
2.3.1 Gestão Integrada do Turismo de Foz do Iguaçu.....	42
3 CENÁRIO DE ESTUDO: RESULTADOS E ANÁLISES.....	46
3.1 IMPACTO DA PANDEMIA NA OFERTA TURÍSTICA DE FOZ DO IGUAÇU.....	46
3.2 ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE RETOMADA DO SETOR.....	51
3.2.1 Identificação dos principais atores envolvidos no processo.....	52
3.2.2 Contribuição dos principais atores no processo.....	54
3.2.3 Participação e engajamento dos atores.....	57
3.3 MEDIDAS E AÇÕES DESENVOLVIDAS NO PROCESSO DE RETOMADA.....	64
3.3.1 Identificação das principais medidas e ações.....	64
3.3.2 Síntese das medidas e ações identificadas.....	67
3.3.3 Percepção dos atores em relação aos efeitos das medidas e ações.....	79
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	84
REFERÊNCIAS.....	88
APÊNDICE.....	98

1 INTRODUÇÃO

O setor de viagens e turismo trata-se de uma importante atividade socioeconômica, capaz de gerar renda, emprego, divisas e redistribuir a renda regional. Reconhecido internacionalmente por trazer benefícios socioeconômicos aos residentes dos destinos receptores, representa um importante segmento para a sobrevivência de algumas economias, em especial nas regiões que não apresentam grande diversidade produtiva, nesses territórios o turismo é a força motriz para o desenvolvimento e diminuição das desigualdades (RABAHY, 2020).

Por tratar-se de um fenômeno inter e transdisciplinar, tal qual um sistema aberto, está em constante simbiose com o meio o qual está inserido e sujeito a vetores de transformações de diferentes origens (BENI, 2012). Ao final de 2019, apresentando contínuos resultados positivos, consolidava-se como um dos setores que mais crescia no mundo (TOMÉ, 2020). Apesar das boas perspectivas para o turismo para o ano 2020, em março iniciou-se o surto de COVID-19, mudando completamente o futuro desse importante setor socioeconômico. De maneira acelerada, a doença superou fronteiras e avançou por todos os continentes, sendo classificada pela Organização Mundial da Saúde – OMS, como uma pandemia (AGENCIA BRASIL, 2020).

Com o rápido crescimento no número de casos por todo o território brasileiro, e sem um tratamento comprovadamente eficaz, a melhor medida encontrada e orientada pela OMS aos países, a fim de reduzir a curva de contaminação e não sobrecarregar os sistemas de saúde, foi o isolamento e distanciamento social (SZEKUT *et al.*, 2021). Nesse sentido, governantes utilizaram-se de decretos instituindo o isolamento social e fechamento do comércio de bens não essenciais e serviços, dentre os quais a prática turística encontra-se englobada. Ao mesmo tempo, fecharam-se as fronteiras terrestres e restringiram-se entradas de estrangeiros via transporte aéreo. Nesse momento, todas as atividades relacionadas diretamente e indiretamente ao turismo foram fortemente impactadas (TOMÉ, 2020).

Embora a atividade turística seja reconhecidamente sensível às alterações situacionais, pois sofre influências de diversos aspectos como taxa de câmbio; retribuição econômica; flutuações sazonais de demanda; instabilidade política;

agitações sociais; alterações meteorológicas e geológicas; terrorismo; os adventos epidêmicos e pandêmicos que comprometem a saúde pública, não sendo raro o setor passar por episódios de retração, porém, até então, nenhum desses eventos foram semelhantes ao enfrentado pela pandemia de COVID-19 (BENI, 2020).

Segundo Barbosa (2020), com a suspensão de viagens e o fechamento de fronteiras ao redor de todo o planeta, a atividade turística tornou-se inviável, não havendo possibilidade de deslocamentos de pessoas para outros lugares para atividades de consumo em locais diferentes de suas áreas de residência. Em seguida, a cadeia ligada ao setor também é afetada porque mesmo os residentes não podem frequentar áreas de lazer por causa dos riscos de contágio, já que pontos turísticos são, por sua natureza, lugares de aglomeração de pessoas. Por essa razão, atrativos turísticos estiveram entre os primeiros locais a serem fechados pelos governos na tentativa de evitar o avanço da COVID-19, o que provocou, por exemplo, a suspensão de atividades de hotéis e restaurantes, a interrupção de rotas rodoviárias, redução ou descontinuidade de voos e impossibilidade de comercialização de pacotes turísticos por parte de operadores.

Foz do Iguaçu¹, localizada na região da fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai, é um dos principais destinos turísticos do Brasil. Possui sua economia fortemente baseada no turismo, foi drasticamente acometida pelos efeitos da grave crise sanitária e econômica, decorrente da pandemia. Abruptamente, os turistas deixaram de viajar, o transporte deixou de operar, os hotéis de receber hóspedes, os atrativos turísticos de serem visitados, os guias de conduzir os seus passageiros, e o comércio e o setor de alimentos e bebidas de receberem clientes. Com tantas atividades suspensas muitas pessoas perderam seus empregos ou simplesmente deixaram de ter para quem prestar serviços, ocasionando efeito cascata na economia local (SZEKUT *et al.*, 2021).

Nesse contexto, a pandemia revelou a enorme dependência da cidade em relação ao turismo, devido a sua limitada diversificação econômica (PIOLLA, 2020). A diminuição no número de visitantes refletiu diretamente na empregabilidade e renda da população e na arrecadação do município, exigindo ações do poder público, iniciativa privada e sociedade civil para mitigação dos efeitos negativos e

1 PIB Turismo Foz do Iguaçu 2019 – R\$ 1.109.494.322,02 - pré-pandemia; e PIB Turismo Foz do Iguaçu 2020 R\$ 536.793.059,47 - pós-pandemia (SECRETARIA DE TURISMO, 2023).

retomada da atividade. Assim, as medidas de mitigação e propulsão para enfrentamento da crise pandêmica possuem impactos econômico-social no desenvolvimento local e qualidade de vida da população.

Conforme estudo da Fundação Getúlio Vargas (2020), o turismo é um dos setores econômicos com maiores problemas de retomada operacional, refletidos nas previsões financeiras e nas perspectivas para o mercado de trabalho. Nesse sentido, Clemente *et al.* (2020) atenta que o processo de retomada deve ser bem planejado, com envolvimento integrado dos órgãos públicos, da iniciativa privada e da sociedade civil. Sabendo disso, o processo de retomada do setor exige um olhar sistêmico de todos os personagens que formam a comunidade receptora, a fim de constituir-se um vetor agregador de recursos e forças visando o restabelecimento da atividade.

Em vista disso apresenta-se a seguir, um estudo relacionado à gestão participativa do turismo no destino de Foz do Iguaçu, especificamente relacionado ao período pós-pandemia nos anos de 2020, 2021 e 2022. Com intuito de investigar se as medidas e ações desenvolvidas pelo setor de turismo de Foz do Iguaçu, para mitigação dos efeitos da COVID19 e restabelecimento da atividade no período pós-pandemia, foram realizadas sob a perspectiva da gestão participativa.

1.1 JUSTIFICATIVA E ADERÊNCIA AO ESCOPO DO PROGRAMA

A literatura em sua maioria concorda que a participação social é imprescindível e deve ser incentivada nos modelos de planejamento turísticos vigentes, assim como encontra-se alinhada no discurso de políticos e gestores do setor. No entanto, na prática, percebe-se um cenário que necessita de ampliação na investigação. Observa-se poucos estudos relacionados à gestão participativa no turismo e seus resultados no desenvolvimento local das destinações (NASCIMENTO, 2021).

Relacionado ao destino de Foz do Iguaçu, campo desse estudo, ratifica-se a constatação de Nascimento (2021), embora a notória relevância socioeconômica da atividade para a população local e região, poucas produções acadêmicas são encontradas relativas à matéria. Em especial, o Programa de Políticas Públicas e

Desenvolvimento - PPGPPD, em seus oito anos de existência, essa trata-se da primeira pesquisa atinente à temática de políticas públicas do turismo local.

Entende-se que é função da Universidade atuar como vetor do desenvolvimento econômico social da sociedade atuando na resolução de problemas e abertura de novas possibilidades (AUDY, 2017). Para tanto, compreende-se que as pesquisas acadêmicas com análises críticas e confiáveis são fundamentais para auxiliar e subsidiar órgãos públicos e atores locais nas tomadas de decisões, visando a melhoria das ações e políticas públicas para o desenvolvimento do setor.

Nesse sentido, o trabalho motiva-se pelo significativo efeito que a atividade exerce na sociedade local, pelo senso de pertencimento desse pesquisador com a cidade e a Universidade e, principalmente, pelo interesse em contribuir com o planejamento e a condução de práticas mais eficientes e eficazes na gestão participativa do turismo local.

Nessa perspectiva, o estudo enquadra-se na linha de pesquisa Estratégias de Desenvolvimento, cujo objeto propõe analisar as ações desenvolvidas pelo setor do turismo de Foz do Iguaçu para a mitigação dos efeitos negativo e retomada da atividade turística no período pós-pandemia, sob a perspectiva da gestão participativa.

1.2 PROBLEMA

Um problema de pesquisa segundo Leal (2002), tem como objetivo, prognosticar a possibilidade de buscar informações a fim de esclarecê-lo, compreendê-lo, resolvê-lo ou contribuir para sua solução.

Sabe-se que articulação da comunidade é essencial para o fortalecimento do turismo, todos os atores interessados devem participar das discussões inerentes à atividade, com a finalidade de elaborar um planejamento para o desenvolvimento do setor, sendo este um instrumento que direciona as tomadas de decisões, baseado nos anseios da comunidade receptora (ABREU, COSTA; 2014).

De acordo com Vignati (2008), o sucesso ou fracasso da atividade depende

do envolvimento conjunto de todos os agentes que participam da atividade turística. O Ministério do Turismo enfatiza que só pela ação participativa é possível transpor conflitos e problemas no desenvolvimento da atividade, sobretudo causadas a partir de desigualdades e diferenças étnicas, sociais, culturais, históricas, ambientais e econômicas (MTUR, 2007).

O surto da COVID-19 é um dos maiores problemas sanitários em escala global dos últimos anos e afetou sobremaneira a atividade turística. Seus efeitos desafiaram cidadãos e autoridades nas decisões e na condução das políticas públicas em diferentes áreas. Um dos desafios recai sobre a participação e o controle social (DA SILVA *et al.*, 2022).

Deste modo, com base na contextualização apresentada até o momento, formula-se a seguinte problemática norteadora da pesquisa: as medidas e ações desenvolvidas pelo setor de turismo de Foz do Iguaçu – Paraná, para enfrentamento da crise e retomada da atividade turística do destino, foram realizadas sob a perspectiva da gestão participativa?

1.3 HIPÓTESES

Como hipóteses desta pesquisa temos:

- a) as ações para enfrentamento da crise e retomada do turismo foram realizadas de maneira integrada com a participação efetiva dos atores locais; e
- b) o planejamento integrado e a participação dos agentes locais impactaram positivamente para o restabelecimento da atividade turística no destino de Foz do Iguaçu (PR).

Para confirmar estas hipóteses, torna-se necessário analisar as medidas desenvolvidas pelo setor, assim como a efetiva participação dos diferentes atores sociais no processo.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo Geral

A partir do problema de pesquisa apresentado, definiu-se como objetivo principal deste estudo, analisar se as medidas e ações desenvolvidas pelo setor de turismo de Foz do Iguaçu, para mitigação dos efeitos da COVID19 e restabelecimento da atividade no período pós-pandemia, foram realizadas sob a perspectiva da gestão participativa.

1.4.2 Objetivos Específicos

Para alcançar o objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Contextualizar o impacto da pandemia na oferta turística de Foz do Iguaçu (PR);
- b) Identificar os agentes e instituições envolvidos no processo de mitigação dos efeitos negativos e retomada do setor pós-pandemia em Foz do Iguaçu (PR); e
- c) Identificar as principais medidas e ações desenvolvidas para mitigação dos efeitos negativos e retomada do turismo em Foz do Iguaçu (PR).

1.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A identificação do procedimento metodológico indica a forma como o conhecimento é adquirido, trata-se da estratégia adotada pelo pesquisador para explorar o tema proposto, a fim de demonstrar os resultados de modo racional e eficiente. Para Cervo e Bervian (1983, p. 23) método:

é a ordem que se deve impor aos diferentes processos necessários para atingir um fim dado ou um resultado desejado. Nas ciências, entende-se por método o conjunto de processos que o espírito humano deve empregar na investigação e demonstração da verdade.

A metodologia, portanto, é o caminho a ser seguido para responder o problema formulado e alcançar os objetivos propostos do estudo. Para Gil (1999), o método científico é um conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos utilizados para atingir o conhecimento. Para que seja considerado conhecimento científico, é necessária a identificação dos passos para a sua verificação, ou seja, determinar o método que possibilitou chegar ao conhecimento.

Relacionado ao turismo, Henz (2009), afirma ser uma atividade reconhecidamente muito mais prática do que teórica e, o emprego de métodos para realização de pesquisas, é a única maneira de comprovar cientificamente o desenvolvimento desta atividade. A autora destaca o fato das pesquisas em turismo não possuírem conhecimento próprio ou independente, o fenômeno turístico é considerado multidisciplinar, além de utilizar-se de diferentes teorias é, também, objeto de estudo de outras áreas de conhecimento, em especial, no universo das ciências sociais.

Nas Ciências Sociais os métodos de observação dos fenômenos podem ser divididos em três tipos: os que necessitam da aplicação de questionários e entrevistas buscando respostas diretas dos entrevistados; os que exigem observação participante; e os que buscam por evidências qualitativas. Em seguida, observa-se, também, uma distinção de acordo com o processo de coleta dos dados, aos quais podem ser oriundos de: fontes primárias, quando os dados são coletados e utilizados pelo próprio pesquisador; ou de fontes secundárias, quando os dados são utilizados pelo pesquisador, mas coletados por outra pessoa (BAQUERO, 2009).

Segundo Minayo (2008) o objeto das ciências sociais é essencialmente qualitativo, contudo esclarece que não pode ser definida de forma estática, sendo necessário conceituá-la e compreender todas as injunções, contradições e conflitos que configuram seu caminho. Destaca-se a importância da objetivação, isto é, o processo de investigação que reconhece a complexidade do objeto das ciências sociais, teoriza, revê criticamente, estabelece conceitos e utiliza técnicas adequadas. Pressupõe uma relação direta com o método dialético por evidenciar um relacionamento inseparável entre mundo natural e social, entre pensamento e base material, entre objeto e suas questões, entre ação do homem como sujeito histórico e as determinações que a condicionam.

Neste sentido, a presente pesquisa classifica-se como uma abordagem de natureza qualitativa de caráter exploratório e descritivo, com fonte em dados documentais, dados empíricos, observação participante e entrevistas semiestruturadas com atores chaves do setor turístico de Foz do Iguaçu (PR).

De acordo com Marsiglia (2006), o caráter exploratório da pesquisa permite uma aproximação de tendências que estão ocorrendo na realidade. Sendo necessário, nestas condições, consultar aqueles que tenham alguma experiência prática em relação ao tema estudado. Pelo aspecto descritivo objetiva ir além de somente identificar a existência de relações entre variáveis, pretendendo, assim, determinar a natureza dessas relações. Para tanto, Dencker (2003), destaca que é essencial um profundo conhecimento do pesquisador em relação ao problema a ser investigado.

Já a abordagem qualitativa torna-se a forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social, como no caso da atividade turística e sua relação com a sociedade, para Lima (2004, p. 31), “a adoção do método qualitativo [...] viabiliza uma imersão integral, profunda e minuciosa do pesquisador sobre a realidade social investigada”. Realidade que se aplica aos objetivos dessa pesquisa, qual busca compreender e comprovar resultados por meio de análises e entrevistas.

Assim, a delimitação da investigação compreendeu a análise documental a partir de leituras, principalmente em relação aos documentos oficiais de turismo em âmbito local, cuja finalidade foi identificar e analisar as políticas públicas de turismo adotadas no período pós-pandemia, visando o restabelecimento da atividade. Em complemento, utilizou-se da técnica da observação participante e da realização de entrevistas semiestruturadas, consistindo em observações e anotações de informações obtidas junto aos atores sociais chaves do setor turístico de Foz do Iguaçu (PR).

A observação participante ocorreu no decorrer dos anos de 2020, 2021 e 2022. Com o acompanhamento de diversas *lives* promovidas e produzidas pelos atores do turismo local; participação em duas edições do Festival de Turismo das Cataratas (2021 e 2022) e da 4ª Conferência Municipal de Turismo ocorrida no segundo semestre de 2022.

Para as entrevistas, buscou-se abranger atores que compreendessem a

representatividade de opinião do poder público, iniciativa privada e comunidade receptora, tendo como referência as instituições que compõem o Conselho de Turismo local, com exceção ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu. Inicialmente, identificou-se 14 (quatorze) agentes/instituições potenciais a serem entrevistadas, conforme quadro 01.

Quadro 01 – Legenda de potenciais agentes/instituições a serem entrevistados

Nº	Agente/Instituição
1	Associação Comercial e Empresarial de Foz do Iguaçu - Acifi
2	Associação de Mulheres do Turismo e Afins de Foz do Iguaçu - Amtur
3	Centro Universitário Dinâmica das Cataratas - UDC
4	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu - Codefoz
5	Conselho Municipal de Turismo - Comtur
6	Convention & Visitors Bureau de Foz do Iguaçu – Visit Iguassu
7	Fundação Parque Tecnológico de Itaipu - FPTI
8	Secretaria Municipal de Turismo
9	Sindicato das Empresas de Turismo de Foz do Iguaçu - Sindetur
10	Sindicato dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários de Foz do Iguaçu - Sindtaxi
11	Sindicato dos Guias de Turismo de Foz do Iguaçu - Singtur
12	Sindicato dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade de Foz do Iguaçu - STTHFI
13	Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Foz do Iguaçu - Sindhotéis
14	Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Unioeste

Fonte: elaborado pelo autor (2023)

Definidos os possíveis entrevistados, realizaram-se contatos para verificar o interesse em colaborar com o estudo e a disponibilidade para agendamento das respectivas entrevistas. Para tanto, adotou-se de variados recursos: correio eletrônico, telefone, redes sociais e visitas presenciais. Após tratativas, obteve-se êxito na realização de entrevistas de seis atores-chaves, os quais no decorrer dos anos de 2020, 2021 e 2022, exerceram papéis representativos a frente de sete das instituições inicialmente selecionadas, de acordo com o quadro 02.

Quadro 02 - Legenda de atores entrevistados e respectivas instituições representativas

Entrevistado	Instituição representativa
E1	Secretaria Municipal de Turismo
E2	Associação Comercial de Foz do Iguaçu
	Conselho Econômico e Social de Foz do Iguaçu
E3	Conselho Municipal de Turismo
	Secretaria Municipal de Turismo
E4	Sindicato dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade de Foz do Iguaçu
E5	Fundação Parque Tecnológico de Itaipu
	Conselho Municipal de Turismo
E6	Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Fonte: elaborado pelo autor (2023)

As entrevistas foram realizadas presencialmente, conforme disponibilidade de agenda dos entrevistados, entre os meses de outubro a dezembro de 2022. Todas foram precedidas por uma apresentação por parte do entrevistador a respeito dos objetivos do estudo, explicando o caráter anônimo e solicitando as autorizações de gravação do áudio, utilizado unicamente para fins de transcrição do conteúdo.

1.5.1 Análise dos dados

De acordo com Marconi e Lakatos (1996), a análise dos dados é uma das fases mais importantes da pesquisa, pois, a partir dela, é que serão apresentados os resultados e a conclusão da pesquisa, conclusão essa que poderá ser final ou apenas parcial, deixando margem para pesquisas posteriores.

Para análise da presente pesquisa, utilizou-se da técnica de análise de conteúdo, qual trata-se de uma ferramenta para a compreensão da construção de significado que os atores sociais exteriorizam no discurso e compreende técnicas de pesquisa que permitem de forma sistemática a descrição das mensagens e das atitudes atreladas ao contexto da enunciação, bem como as inferências sobre os dados coletados. A escolha desse método de análise justificou-se pela necessidade de ultrapassar as incertezas consequentes das hipóteses e pressupostos, o

enriquecimento da leitura por meio da compreensão das significações e pela necessidade de desvelar as relações que se estabelecem além das falas propriamente ditas (CAVALCANTE; CALIXTO; PINHEIRO, 2014).

Os dados foram obtidos por meio das entrevistas semiestruturadas junto aos informantes-chaves do setor turístico de Foz do Iguaçu (PR). As entrevistas foram gravadas e transcritas na íntegra em programa de edição de textos, em seguida, procedeu-se com a análise descritiva exploratória e tabulação dos dados pertinentes ao objeto de estudo, adotando-se da técnica de análise de conteúdo, que, de acordo com Bardin (2011), organiza-se em torno de três fases: pré-análise, exploração dos dados, tratamento, inferência e a interpretação dos dados.

Na primeira fase denominada de pré-análise ocorre a organização da informação onde é estabelecido um esquema de trabalho que deve compreender a leitura do material com a elaboração de hipóteses, indicadores e objetivos. A segunda fase, de exploração dos dados, consiste no cumprimento das decisões tomadas anteriormente, compreende a construção das operações de codificação, considerando-se os recortes dos textos em unidades de registros, a definição de regras de contagem e a classificação e agregação das informações em categorias simbólicas ou temáticas e finalmente na terceira etapa, que compreende o tratamento dos resultados, inferência e interpretação, consiste em captar os conteúdos manifestos e latentes contidos em todo o material coletado (MOZZATO, GRZYBOVSKI, 2011; BARDIN, 2011).

Para critério de fechamento amostral considerou-se a saturação de informações, isso ocorre quando os dados obtidos passam a apresentar, na avaliação do pesquisador, certa redundância ou repetição, não sendo considerado relevante persistir na coleta de dados (CAVALCANTE; CALIXTO; PINHEIRO, 2014).

1.5.2 Aspectos éticos

As identidades dos entrevistados foram preservadas, utilizando-se de pseudônimos para análise do conteúdo. Nesse sentido, de acordo com a Resolução 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), por se tratar de pesquisa de

opinião, sem identificação do pesquisado, a pesquisa de campo não carece de autorização prévia dos comitês de ética (CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2016).

1.6 APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

O primeiro capítulo deste trabalho apresenta a introdução ao tema de estudo, a justificativa e aderência ao Programa de Mestrado, problemática da pesquisa, hipóteses, objetivos geral e específicos e os procedimentos metodológicos empregados na condução do estudo.

O segundo capítulo da dissertação destina-se ao referencial teórico do estudo, abordando as políticas públicas de turismo, sua implementação no contexto *top-down* e *bottom-up*, o turismo como indutor de desenvolvimento local, a participação social no planejamento e desenvolvimento do turismo; e a gestão integrada do turismo de Foz do Iguaçu. Os assuntos são desenvolvidos baseando-se numa literatura atualizadas sobre o tema, proveniente de ambientes acadêmicos latino-americanos.

No terceiro capítulo do trabalho apresenta-se o cenário de estudo com os resultados, análises e discussões, relativas ao impacto da pandemia na oferta turística de Foz do Iguaçu, a identificação dos atores envolvidos no processo de retomada do setor, suas contribuições, participação e engajamento no processo, a identificação das principais medidas e ações desenvolvidas, síntese das medidas e ações adotadas e a percepção dos atores em relação aos efeitos das medidas e ações. Ao tempo que mostram-se os resultados, dialoga-se com a literatura e apresentam-se as análises.

Por fim, no quarto capítulo, destina-se às considerações finais acerca do trabalho realizado e sugestões para trabalhos futuros no âmbito da temática.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL

No campo das Ciências Sociais Aplicadas, percebe-se que o turismo é uma área de recente desenvolvimento como objeto de estudo acadêmico. Embora já identifique-se razoável volume de estudos, em determinados temas trata-se ainda de uma matéria sobre a qual faltam consensos e maior aprofundamento nas formulações e contribuições científicas.

Em relação às políticas públicas, os estudos envolvendo essa temática começaram a se disseminar no Brasil, em regra, com maior atenção na análise das estruturas e das instituições ou na caracterização dos processos de negociação de políticas setoriais específicas (ARAÚJO; TASCHNER, 2012).

Com a intensificação das reformas do Estado, particularmente o processo de descentralização, nota-se que muitas funções antes exclusivas ao âmbito federal foram sendo atribuídas aos governos locais, num processo de municipalização que torna o poder local um importante agente de desenvolvimento social. Esse papel é compartilhado com diversos agentes dos setores privado e do terceiro setor, atribuindo formas de governança municipal a áreas específicas (TRINDADE, 2019). Dias (2012) destaca que essa forma partilhada do exercício do poder dá uma nova dimensão às políticas públicas quanto à sua efetividade.

Dentro do contexto do turismo no Brasil, considera-se que o avanço nos processos de planejamento e organização do turismo, ocorreu especialmente após a criação do Ministério do Turismo (MTUR), em 2003. O MTUR forneceu representatividade e legitimidade para o setor (SONTAG JÚNIOR; GOMES; VARGAS SÁNCHEZ, 2019). Assim, as políticas públicas de turismo passaram a ser idealizadas e mostraram-se imprescindíveis em um país com tantas diversidades regionais, que atrai a cada ano um número maior de visitantes (HENZ; GONÇALVES, 2016).

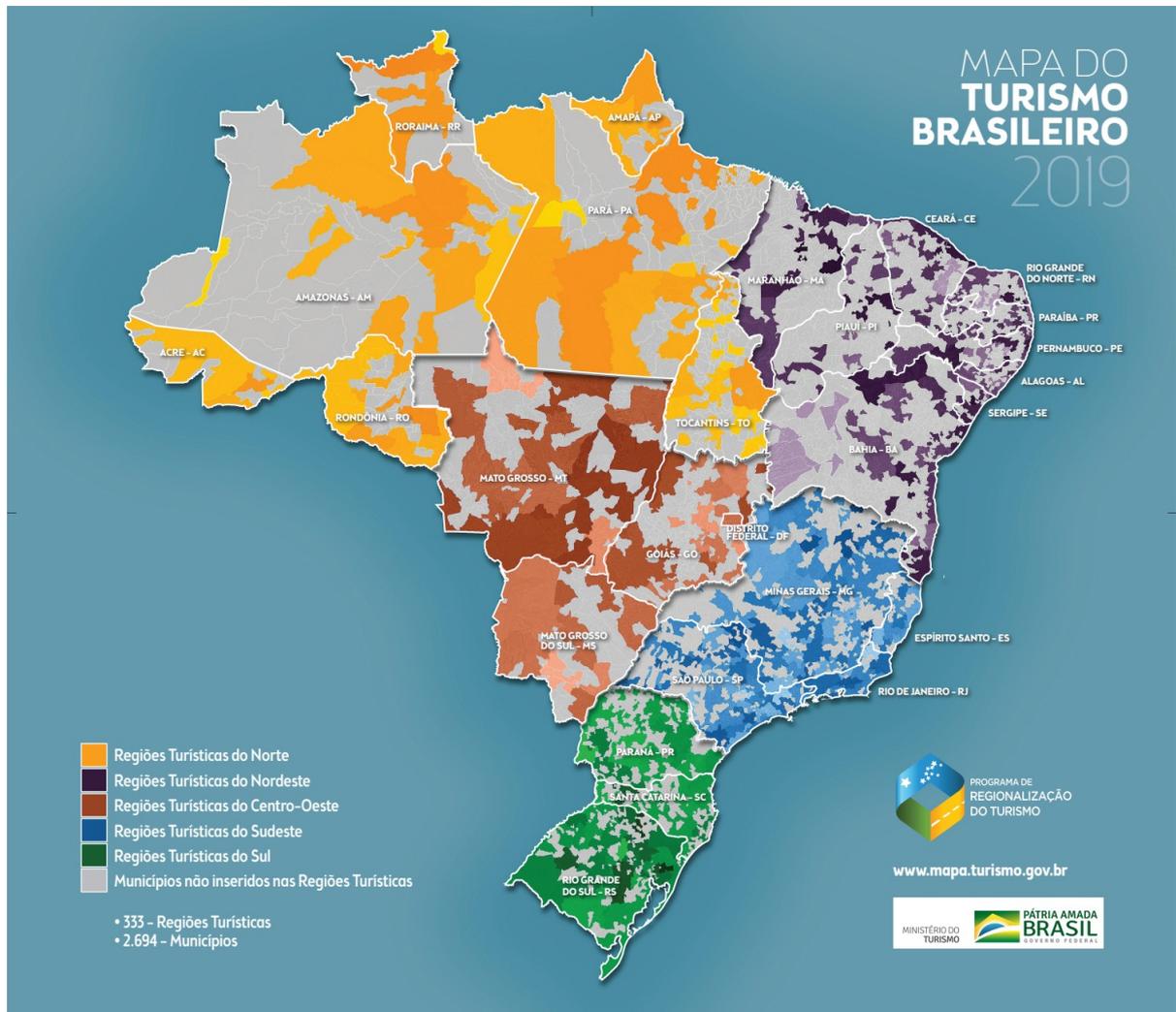
Uma das políticas mais inclusivas no MTUR foi o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), lançado em 2004, que descreve as estratégias de

descentralização, a gestão coordenada e o planejamento integrado e participativo. A regionalização do turismo pode fortalecer comunidades menos favorecidas economicamente e que possuam belezas naturais, festas folclóricas religiosas ou desenvolvam algum tipo de atividade criativa. A regionalização permite a descentralização das ações, a revalorização de paisagens, saberes e fazeres, patrimônios históricos e arqueológicos, e pode motivar a participação de diferentes atores, conduzindo ao desenvolvimento econômico e cumprindo um papel de integração, inclusão social (LIMA *et al.*, 2019). Entretanto, ainda se observavam falhas nesse processo, atribuídas à falta de suporte, avaliação e/ou monitoramento das ações implementadas (SONTAG JÚNIOR; GOMES; VARGAS SÁNCHEZ, 2019).

Diante disso em 2008, foi instituído o Sistema Integrado de Gestão do Turismo – SIGTur, uma ferramenta de gestão estratégica de programas e ações executadas pelo MTUR e pelo Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR. Com o objetivo de monitorar e avaliar a execução das metas estabelecidas no Plano Nacional de Turismo – PNT e no Plano Plurianual – PPA. Outro instrumento de orientação para o MTUR foi definido em 2013, o Mapa do Turismo Brasileiro, nos territórios nele identificados, com foco na gestão, estruturação e promoção do turismo, de forma regionalizada e descentralizada (HENZ; GONÇALVES, 2016).

O Mapa do Turismo Brasileiro é o instrumento instituído no âmbito do PRT que orienta a atuação do Ministério do Turismo no desenvolvimento das políticas públicas. É o Mapa do Turismo Brasileiro que define a área - o recorte territorial - que deve ser trabalhada prioritariamente pelo Ministério. Ele é atualizado bianualmente, e sua última versão, de 2019, conta com 2.694 municípios, divididos em 333 regiões turísticas. Os municípios que o compõem foram indicados pelos órgãos estaduais de turismo em conjunto com as instâncias de governança regional, a partir de critérios construídos em conjunto com Ministério do Turismo (MTUR, 2019).

Figura 01 – Mapa do Turismo Brasileiro, MTur – 2019



Fonte: Brasil, Ministério do Turismo, Mapa do Turismo Brasileiro (2019).

Considerando a última versão disponível no portal do MTUR, Foz do Iguaçu, objeto desse estudo, encontra-se inserida no Mapa do Turismo Brasileiro pela região turística denominada “Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu”. A região compreende ao todo dezenove municípios, que são categorizados em A, B, C, D e E, de acordo com o desempenho de sua economia do turismo. A cidade é a única da região com classificação A, conseqüentemente, trata-se de um destino indutor, caracterizado por sua capacidade de atração e/ou distribuição de fluxos turísticos para as demais cidades da região.

Figura 02 – Mapa região turística Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu



Fonte: PARANÁ TURISMO (2023)

O modelo de regionalização proposto pelo PRT, estabeleceu novas posturas na gestão das políticas públicas e a participação constitui-se a sua principal estratégia de implantação. O governo deve, portanto, estabelecer relacionamentos que permitam a inserção e participação de todos os segmentos sociais, e de todas as esferas da administração pública, possibilitando assim, a desconcentração e descentralização das ações que conduzem o turismo no país (SILVA; COSTA; CARVALHO, 2013).

2.1.1 Políticas Públicas de Turismo no contexto *top-down* e *bottom-up*

Na literatura, é possível identificarmos duas abordagens hegemônicas sobre a implementação de políticas públicas de turismo. Uma delas é marcada pelas ações dos governos e seus atores governamentais (*top-down*), e a outra caracteriza-se pela atuação dos variados atores locais, grupos civis, instituições privadas e organizações do terceiro setor (*bottom-up*). Nesse sentido, compreende-se que a implementação de políticas públicas de turismo seja um processo de ação social, na qual se relacionam diferentes intenções entre diferentes atores (MEDIOTTE, 2019).

Em um estudo que analisou as políticas públicas do turismo no Brasil no contexto, *top-down* (*de cima para baixo*) e *bottom-up* (*de baixo para cima*), Mediotte (2019) entendeu que fica clara a ação do Estado atuando nos projetos de desenvolvimento turístico como árbitro (*top-down*) e como ator (*bottom-up*). A figura 03 ilustra os modelos *top-down* (A) e *bottom-up* (B).

Figura 03 – Ilustração abordagens *top-down* e *bottom-up*



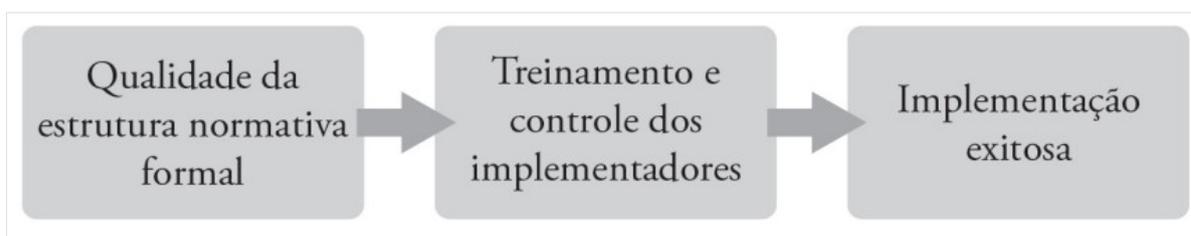
Fonte: elaborado pelo autor baseado em SECCHI (2014)

De acordo com o autor, na posição de árbitro, sua função é a de zelar pela obediência da política pública implementada e em curso, mediante fiscalização, quando determinado ambiente não seja promotor de consensos; quando houver múltiplos interesses em jogo, impedindo a efetivação da política; ou quando esses interesses não visam atender aos reais beneficiários dessas políticas. Já como ator,

o Estado se configura como agente de implementação de infraestrutura básica, garantida a todos os cidadãos, atua na oferta e no subsídio de incentivos fiscais a projetos vinculados ao crescimento do destino turístico e no desenvolvimento social e sustentável, nos três níveis federativos: União, Estados e Municípios; exerce o papel fundamental na atração de novos investimentos, promoção de eventos, convenções, centros de artesanatos que incentivam a promoção da cultura.

Do ponto de vista da implementação da política pública, o modelo *top-down* parte de uma visão funcionalista e tecnicista em que as políticas públicas são elaboradas e decididas pela esfera política, cuja a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos (SECCHI, 2014). Ocorre em nível macro, a partir de uma hierarquização em que a formulação é realizada sem a participação dos grupos atingidos. As decisões são tomadas no topo da cadeia, não havendo diálogo entre as partes interessadas. O seu êxito está diretamente atrelado ao seguimento das determinações normativas formais, para tanto, as ações e o desempenho dos atores implementadores devem ser controlados (LIMA; STEFFEN; DÁSCENZI, 2018).

Figura 04 – Implementação numa perspectiva *top-down*

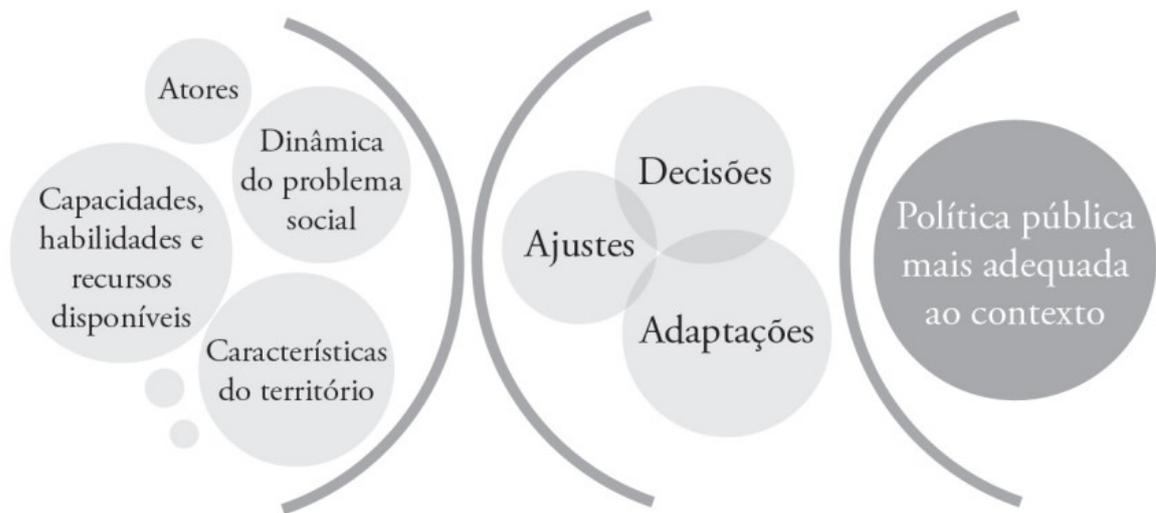


Fonte: LIMA; STEFFEN; DÁSCENZI (2018)

Já a abordagem *bottom-up* o processo é observado a partir da ação dos executores da iniciativa, é caracterizada pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas. Os implementadores têm maior participação na análise do problema e na busca por soluções (SECCHI, 2014). Sua implementação geralmente ocorre em nível local, possui instâncias deliberativas coletivas, com representantes públicos e não públicos, os quais discutem e formalizam suas decisões para a formulação e implementação de políticas públicas locais mediante consensos, mas também

através de jogos de interesses, onde as necessidades prioritárias e os problemas pontuais são mais visíveis do que no âmbito nacional (MEDIOTTE, 2019). O seu sucesso ou fracasso está diretamente atrelado ao comprometimento e das habilidades dos atores envolvidos (NAJBERG, 2006).

Figura 05 – Implementação numa perspectiva *bottom-up*



Fonte: LIMA; STEFFEN; DÁSCENZI (2018)

Lotta *et al.* (2014) entendem que a abordagem *bottom-up* trata-se de uma inovação nos processos de implementação de políticas públicas, pois desafiou a visão tradicional centrada em processos hierárquicos e sugeriu que a implementação deveria ser vista como parte contínua e integral do processo político, envolvendo barganha e negociação entre os que querem colocar a política em ação e os de quem as ações dependem.

Para Mediotte (2019), tanto a abordagem *top-down*, quanto a *bottom-up*, são importantes para os estudos e implementação das políticas públicas de turismo, as duas abordagens não podem ser dissociadas no processo de planejamento, entende-se que são complementares para um processo de implementação bem-sucedido. Observa-se que o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) seja uma política que abarca tanto o *top-down* quanto o *bottom-up*, pois possui eficácia normativa implementada e controlada a partir do governo federal, ao mesmo tempo em que promove a descentralização do poder e das atividades turísticas para a

esfera local, onde espera-se a participação efetiva da comunidade receptora.

Nesse caminho, esse estudo observará a implementação da política pública de turismo em nível local, pela abordagem *bottom-up*. Com a finalidade de analisar a condução e envolvimento no processo pelos diversos atores sociais que compreendem a comunidade receptora turística de Foz do Iguaçu, em busca de respostas à grave crise acometida pela COVID19.

2.2 O TURISMO COMO INDUTOR DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

O turismo pode ser considerado uma importante atividade econômica, capaz de impulsionar o crescimento de algumas regiões que apresentem condições para a sua propagação. Entre os benefícios que podem ser gerados por esta atividade destacam-se os de contribuir para a redução das desigualdades regionais e pessoais de renda, para a geração de divisas e para a criação de empregos. Neste aspecto em particular, por se constituir preponderantemente numa atividade do setor de serviços, que notadamente utiliza mão de obra de forma intensiva, o potencial gerador de empregos do turismo é muito relevante, sendo, também por isso, a base do crescimento da economia de regiões ou mesmo países (RABAHY, 2020).

De acordo com BENI (2019), o turismo trata-se de uma atividade produtiva contínua, geradora de renda, que se submete às leis econômicas e interfere nos diversos segmentos da economia, repercutindo acentuadamente e indiretamente em outras atividades produtivas através do seu efeito multiplicador.

Nos últimos anos o turismo vem sendo apontado como um setor promissor, dada sua dinâmica e extensa cadeia produtiva que exerce sobre diversas atividades que são integradas a partir da existência de um produto/atrativo turístico no mesmo território, o que destaca seu grande potencial dinamizador da economia local e regional (VALLE *et al.*, 2012).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), desenvolveu o Sistema Integrado de Informações sobre o mercado de trabalho no setor de Turismo, em parceria com o Ministério do Turismo, cujo objetivo é disseminar informações que possibilitam avaliar a importância socioeconômica do turismo no conjunto da economia. Os mesmos destacam seis Atividades Características do Turismo (ACTs),

nas quais concentra-se a maior parte dos gastos dos turistas: alojamento, agências de viagens, transportes, aluguel de transportes, auxiliar de transportes, alimentação e cultura e lazer (IPEA, 2010). As ACTs, de acordo com Souza (2016, p. 61), “pertencem ao conjunto de atividades econômicas do turismo que, assim como os produtos do turismo, obedecem a uma classificação semelhante”.

Segundo Barbosa (2020), a identificação em sua produção principal, dos produtos classificados como característicos do turismo é o que permite agrupar e analisar essas atividades. Tais produtos característicos do turismo são aqueles que, na ausência de turistas, teriam seu consumo inexistente ou sensivelmente reduzido.

Em um uma economia que possui elevada especialização turística, as ACTs geram o ingresso líquido de recursos na localidade, cujo produto/serviço destina-se para o mercado externo à região. Em síntese voltam-se à exportação, seja para outras regiões do país ou do mundo. No caso do turismo não há a exportação de bens, mas, sim, ocorre uma “importação” do turista disposto a gastar recursos originários de outra região. Dessa forma, entende-se que o deslocamento de um turista representa para o destino receptor uma forma de exportação, pois configura-se ganhos econômicos em função da venda de produtos e serviços turísticos e não turísticos (SILVA, 2004).

De acordo com a Teoria da Base de Exportação de NORTH (1977), considera-se as exportações como a principal força desencadeadora do processo de desenvolvimento. O crescimento nesta teoria depende da dinamicidade das atividades econômicas básicas que, por sua vez, incentivam o desenvolvimento de atividades complementares. As atividades básicas vendem seus produtos em outras regiões, sendo, portanto a força motriz da economia local. As atividades complementares dão suporte às atividades básicas (OLIVEIRA; LIMA, 2003).

Nessa lógica, Paiva (2014), traz a definição de turista para a economia, “o sujeito que se desloca para usufruir e despender alhures os recursos que auferiu em outro território”, e ainda ressalva que “o turista não precisa voltar para sua origem: ele é turista enquanto a fonte de sua renda for externa ao território no qual o dispêndio é realizado” (PAIVA; 2014, p. 41).

Para o destino turístico, tais dispêndios nas ACTs, em função de sua capacidade de interação entre diversas atividades econômicas e do seu efeito

multiplicador da economia local, constituem-se como fontes geradoras de renda primária. Paiva (2014) as denomina como atividades propulsivas (básicas):

Chamamos as atividades que geram o ingresso líquido de recursos na região/localidade de atividades propulsivas. Estas atividades são aquelas cujo produto não se volta para o mercado interno, mas para o mercado externo à região. Vale dizer: os produtos destas atividades voltam-se à exportação; ainda que, como regra geral, esta exportação não se volte para mercados internacionais, mas para mercados de outras regiões do país. (PAIVA, 2014, p. 37).

As atividades propulsivas possuem função positiva na distribuição de renda e da propriedade, da participação dos lucros nas receitas tributárias e do grau de apropriação regional do valor agregado no território (PAIVA, 2014). A partir da distribuição da renda proveniente das atividades propulsivas fomenta-se o mercado de consumo interno. As atividades econômicas voltadas para o atendimento de demandas internas da população local, são denominadas como atividades reflexas ou multiplicativas (complementares):

Elas são atividades que se voltam ao atendimento das demandas locais de consumo. Vale dizer: elas pressupõem a existência de um mercado interno de consumo, elas pressupõem que os domiciliados tenham auferido algum poder de compra, alguma renda, para constituir este mercado. (PAIVA, 2014, p. 37).

Os gastos realizados por turistas nas ACTs acionam o gatilho do efeito multiplicador nos mais diversos setores da cadeia econômica local. Refletem direta e indiretamente na geração de empregos, arrecadação tributária, investimentos em infraestrutura, novos empreendimentos, e, principalmente, na renda da população. Atenta-se para a importância do desmembramento entre atividades propulsivas e reflexas para a formulação de políticas de desenvolvimento regional, tendo em vista que “[...] o tamanho atual e o crescimento futuro do mercado interno de qualquer economia regional é determinado pelo tamanho atual e crescimento futuro de suas atividades propulsivas (PAIVA, 2014, p. 38).

Tal dinâmica faz da atividade turística uma força motriz na economia local, caracterizando-se pela efetiva dimensão de seus efeitos de encadeamento, exercendo, portanto, impulsos motores significativos sobre o crescimento local e regional (DE SOUZA, 2005). Nessa dinâmica atribui-se a Teoria dos Pólos de

Crescimento de François Perroux (1967), em que a inserção de uma atividade motriz dentro de um sistema econômico regional ou local suscitará efeitos positivos e negativos à região receptora. À medida que tais efeitos vão se concentrando, a atividade motriz se tornará um pólo propulsor da economia da região. O desenvolvimento dependerá do nível e da qualidade dos efeitos positivos e negativos gerados pela atividade sob a comunidade local (OLIVEIRA; LIMA, 2003).

De acordo com Ruschmann (2000), os efeitos são consequência do processo de interação entre os turistas, as comunidades e os meios receptores. Eles podem apresentar externalidades positivas e negativas para a região. O aspecto positivo está relacionado com o desenvolvimento local, melhoria do nível de vida da população local, novos investimentos, aumento da arrecadação pública, geração de emprego e renda. Por outro lado, pode trazer externalidades negativas quando seu crescimento ocorrer de maneira desordenada, causando prejuízos social, cultural e ambiental, elevando os índices de vazamento de renda, aumento do custo de vida, especulação imobiliária e exclusão territorial de residentes (PINTOR *et al.*, 2016).

Oliveira e Lima (2003) atrelam o êxito no desenvolvimento à interação de três forças essenciais: 1) alocação de recursos; 2) política econômica e; 3) ativação social. Essas forças mantêm relação de interdependência recíproca, ou seja, mantêm relações de retroalimentação, ilustrada na figura 06.

Na primeira força, o desenvolvimento está associado à disponibilidade de recursos disponíveis. Depende da ação e alocação de recursos do Estado. A segunda está relacionada aos efeitos das políticas macroeconômicas e setoriais, isto é, depende da ação do governo central que pode afetar positiva ou negativamente a região. Por último, o desenvolvimento depende da ativação social da população local, quer dizer, da sua capacidade de criar um conjunto de elementos políticos, institucionais e sociais, capaz de direcionar o crescimento, para atingir o desenvolvimento no sentido estrito da palavra (OLIVEIRA; LIMA, 2003).

Figura 06 – Funções, dimensões e retroalimentação do desenvolvimento regional



Fonte: OLIVEIRA; LIMA (2003)

O desenvolvimento, em qualquer concepção, deve resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida, ou seja, deve incluir as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia) (OLIVEIRA, 2002).

Há de se pensar em desenvolvimento além das noções e conceitos que restringem-se aos resultados econômicos, que associam, com bastante frequência, o desenvolvimento à ideia de crescimento econômico. A participação da sociedade civil no processo é condição inerente para o desenvolvimento. Amartya Sen, em seu livro *Desenvolvimento como Liberdade*, demonstra que para que ocorra o desenvolvimento é necessária a remoção dos principais problemas que acometem a população, como “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2000, p.18).

Nessa perspectiva, observa-se que o conceito de desenvolvimento deve ir além de aspectos restritamente quantitativos, como renda, emprego, arrecadação,

mas também às questões subjetivas das realizações individuais de cada ser humano. O desenvolvimento é um resultado do processo de crescimento cujo propósito final são as pessoas, oportunizando uma permanente e crescente melhora social ao ambiente. Para Oliveira:

O desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. Desenvolvimento nada mais é que o crescimento – incrementos positivos no produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras (OLIVEIRA, 2002, p. 40).

Irving (2018), corrobora ao afirmar que as necessidades de uma sociedade não se restringem as demandas de ordem econômica. As diversas dimensões políticas, sociais, culturais e ambientais representam, também eixos essenciais do processo. Para tanto, a participação social nos processos decisórios é um pré-requisito para o desenvolvimento, uma vez que apenas a própria sociedade é capaz de identificar as suas necessidades. Nessa linha, acredita-se ser importante a análise que busca-se empreender nesse estudo.

O autor acrescenta ainda que o desenvolvimento se refere a uma realidade que é complexa e dinâmica, constituindo uma diversidade de padrões e caminhos sociais e reafirmando as peculiaridades de uma dada sociedade (IRVING, 2018). O desenvolvimento exige um protagonismo local, deve partir das próprias necessidades latentes das comunidades, na busca de alternativas que propiciem benfeitorias em todos os âmbitos - econômico, social, cultural, ambiental - e criar condições e oportunidades para que a população local participe efetivamente desse processo (ALVES, 2021).

Dessa forma, o crescimento econômico de um destino turístico é um processo intimamente ligado a dois elementos fundamentais: a entrada de recursos financeiros pelas atividades propulsoras; e os efeitos de propagação desses pela ação multiplicadora nas atividades reflexas (PAIVA, 2014). Já o desenvolvimento ocorre na medida que esses resultados econômicos refletem em oportunidades para a população local, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social da localidade, cuja maturidade se dá ao atingir o crescimento autossustentado, capaz de crescer sem fim, de maneira contínua (OLIVEIRA, 2002).

No entanto, Cruz (2002), atenta que não deve-se entender o turismo como a única ferramenta capaz de resolver as mazelas de um território qualquer, mas, sim, como uma das alavancas que podem impulsionar o desenvolvimento regional e local. Além disso, o desenvolvimento do turismo deve ser um projeto construído coletivamente e não uma resposta a interesses particulares, de grupos específicos. Haja vista que, no âmbito das políticas, a lógica da racionalidade e do mercado, se sobressai, muitas vezes, sobre a lógica das necessidades reais da população (ALVES, 2021).

Diante disso, o desenvolvimento local pelo turismo é resultado não apenas do sucesso dos indicadores econômicos, mas, também, da capacidade de atores locais se organizarem e estimularem transformações socialmente positivas, com base na sua cultura e características singulares, oportunizando a melhoria da qualidade de vida da comunidade receptora (ALMEIDA; EMMENDOERFER; 2023). Para tanto, a efetiva participação da comunidade local no processo torna-se primordial.

2.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO TURISMO

O estudo da trajetória da conceituação de participação social revela o uso desse conceito associado, principalmente, a dois universos que envolvem a política pública: aos projetos de desenvolvimento e, principalmente, aos processos de planejamento. O que se vê nas últimas décadas no contexto da política brasileira e, em especial, nas políticas de turismo, é o uso quase obrigatório da palavra participação ou da abordagem participativa vinculada aos processos de planejamento (ALMEIDA; CASTRO, 2017).

De acordo com Barbosa (2012), a participação tem a finalidade de integrar os interesses das pessoas e dos segmentos envolvidos, tornando-os agentes de transformação e protagonistas dos processos decisórios. Trata-se de um movimento de aproximação do governo, em suas diversas instâncias, da sociedade e do terceiro setor, motivada pela existência de interesses e objetivos comuns.

Do ponto de vista histórico, o marco formal da inserção do termo participação

nas políticas públicas é a Constituição de 1988, que consagra o princípio da participação da sociedade civil. As principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, construído desde os anos oitenta ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia. Entre os espaços implementados durante esse período destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituídos por lei, e os Orçamentos Participativos (DAGNINO, 2004). No entanto, a autora destaca que nem sempre o sentido da incorporação da participação nas políticas públicas reforça o princípio da participação social como um exercício de cidadania, que envolve o cotidiano dos sujeitos e suas ações nas esferas pessoais e coletivas, ou seja, a criação de espaços e fóruns de participação não significam que ocorra uma participação efetiva e democrática da sociedade.

No âmbito do planejamento e gestão do turismo o discurso da participação social teve início em 1996 com o Plano Nacional de Municipalização de Turismo - PNMT, aperfeiçoado e ampliada a partir de 2003 com o Programa de Regionalização do Turismo – PRT (TRENTIN; FRATUCCI, 2011). De acordo com Irving (2002), a participação social no processo de planejamento e desenvolvimento da atividade turística se deu de maneira oposta ao tradicional modelo de gestão centralizada. O método centralizador mostrou-se ineficaz, pois o poder público não é capaz de assumir, por si mesmo, responsabilidades que historicamente concentrava. Portanto, a participação social pode representar uma importante possibilidade de substituição de modelos tradicionais centralizadores e desconectados das realidades locais.

A participação de todos os segmentos sociais, empresariais e governamentais no planejamento do turismo é evidenciado no PRT. A integração do governo, da sociedade e do terceiro setor, alinhados pela gestão descentralizada, possuem como objetivo implantar políticas públicas em parceria entre o Estado e a sociedade, de maneira a ampliar os atores responsáveis pela gestão e desenvolvimento do turismo local (CANDIOTTO; BONETTI, 2015). Assim, as políticas públicas de turismo no Brasil têm como estratégias principais a descentralização, a gestão coordenada e o planejamento integrado e participativo (SILVA; COSTA; CARVALHO, 2013).

O planejamento da atividade turística, apesar de uma prática recente nas organizações públicas brasileiras, ganhou importância e atenção nas últimas

décadas em função da própria evolução da atividade. Segundo Hall (2001), o planejamento público do turismo é uma espécie de resposta do poder público aos efeitos indesejados do desenvolvimento do setor. As características do setor e sua suscetibilidade às alterações situacionais, em especial a sazonalidade, competitividade e a prestação de serviços interligados, exigem a definição de estratégias para o desenvolvimento sustentável do destino (ABREU; COSTA, 2014).

Ao abordar a importância do planejamento do turismo, Michael Hall (2001) destaca que:

Embora o planejamento não seja uma panaceia para todos os males, quando totalmente voltado para processos ele pode minimizar impactos potencialmente negativos, maximizar retornos econômicos nos destinos e, dessa forma, estimular uma resposta mais positiva por parte da comunidade hospedeira em relação ao turismo no longo prazo (HALL, 2001, p. 29).

Dessa forma, o planejamento aliado à participação dos atores locais pode ser considerado um dos aspectos fundamentais para o desenvolvimento de um destino receptor, diante do fato de que a atividade turística exerce efeitos econômicos, sociais, culturais, políticos e ambientais nas localidades. Para tanto, é preciso pensar no território turístico como um todo e estabelecer em conjunto (entre Estado, sociedade civil, iniciativa privada, comunidade receptora, cidadãos usuários) as medidas e ações necessárias para atender aos interesses da população local e do turista. Dessa maneira, o destino deve planejar-se de forma participativa e integrada, de modo que os atores locais trabalhem em cooperação e harmonia, permitindo que os objetivos comuns sejam alcançados e reflitam em benefícios para sociedade (TRINDADE, 2020).

Segundo Beni (2007), quando se planeja o turismo, deve-se reconhecer o valor e priorizar a participação de diferentes atores, pois assim há melhoria na qualidade do planejamento, como também na implantação de planos, programas e projetos. Os protagonistas do turismo devem ter comprometimento com a atividade e participação ativa na construção e execução do planejamento. O autor destaca ainda que o planejamento do turismo, de maneira participativa e integrada, potencializa o uso dos recursos locais, obedecendo aos pressupostos da preservação presente e futura do meio ambiente, do patrimônio e da identidade cultural, buscando o aumento da qualidade de vida da população e a satisfação do

turista.

O Ministério do Turismo no seu PRT - Roteiros do Brasil (MTUR, 2007) relaciona o desenvolvimento eficiente e benéfico à coletividade, ao planejamento participativo:

O turismo, para ter garantia de sucesso como atividade econômica, depende de um planejamento estratégico realizado de forma integrada e participativa e que ofereça os meios adequados para sua implementação e administração (MTUR, 2007, p. 15).

Abreu e Costa (2014), afirmam que com o envolvimento dos diversos atores que compõem a cadeia receptora do turismo, constrói-se uma sinergia de cooperação em busca do desenvolvimento integrado. O sistema turístico é resultado de uma ampla cooperação e articulação de estruturas privadas, sociais e públicas orientadas para melhorar a rentabilidade, a atratividade e o consequente desenvolvimento do destino. Ainda, segundo os autores, quatro atores são fundamentais para o sucesso do turismo: o poder público, a iniciativa privada, o terceiro setor e a sociedade civil organizada. A ausência de um desses no processo pode causar perdas ao destino turístico, tais como baixa produtividade, comprometimento da qualidade de vida dos moradores, e impactar de forma negativa a cultura e o ambiente natural. A fim de evitar tais danos e perdas o poder público tem a função de sensibilizar e unir a cadeia produtiva do turismo de modo que esta trabalhe alinhada em um planejamento onde cada um possuirá uma função determinada (ABREU; COSTA, 2014).

Ao considerar que o turismo é um fenômeno que abrange diversos enfoques no âmbito social, econômico, institucional, político e cultural, assim como é constituído por variados tipos de atores, os quais possuem forte interdependência no desempenho da atividade, o planejamento integrado e participativo no turismo ocorre em formato de redes de cooperação interorganizacionais, capaz de reunir indivíduos e instituições de maneira democrática e participativa em torno de objetivos e/ou temáticas comuns. A junção da interação e sinergia decorrentes dessa relação proporcionam resultados e vantagens superiores à ação isolada de cada indivíduo/organização (CUNHA; CUNHA, 2005). O envolvimento interorganizacional possibilita um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis,

dando maior viabilidade e sustentabilidade aos projetos e ações, potencializando o crescimento econômico e o desenvolvimento local (BARQUERO, 2002).

Corroborando com essa ideia, Zagheni e Silva (2012) acrescentam que por meio das redes e de suas múltiplas relações, soluções são encontradas e divulgadas, conhecimentos produzidos e novos rumos são traçados, de modo a estimular o desenvolvimento nas regiões turísticas receptoras. A aproximação e a troca de conhecimento entre os participantes fortalecem a ação local e regional, transformando, assim, uma iniciativa localizada numa prática disseminada.

Da mesma forma, Vignati (2012) frisa que a sustentabilidade do destino depende, em grande parte, da capacidade de participação e engajamento efetivo da sociedade. Não basta que o poder público defina estratégias, crie produtos e roteiros para o mercado. É fundamental que a sociedade empenhe-se no processo, lidere seu desenvolvimento e trabalhe em cooperação com o Estado para estimular a organização de um verdadeiro sistema turístico, o qual é resultado da cooperação e articulação de seus atores. Assim, Silva-Melo (2021), diz que a cooperação no turismo é capaz de gerar diferentes benefícios, dentre os principais: reforço positivo mútuo; união para atingir um objetivo em comum; desenvolvimento local e socioeconômico; e equidade.

Trindade (2020), reforça que a função do planejamento no turismo somente é plenamente alcançada se houver o envolvimento dos setores privado e público de determinada localidade, tornando a comunidade ativa nesse processo. Ratificando esse pensamento, Ignarra (2003, p. 92) afirma que “[...] o êxito do planejamento está no grau de envolvimento dos agentes relacionados com o desenvolvimento turístico, o qual depende de um conjunto de ações e responsabilidades da comunidade como um todo.” Nesse sentido, o processo de planejamento requer participação ativa e comprometimento de todos os atores, em especial o poder público, que deve incentivar e apoiar o processo estimulando a participação da sociedade por meio da construção de uma gestão descentralizada, integrada e participativa.

Nesse processo o poder público local assume o papel de ator de peso na consolidação de uma perspectiva de desenvolvimento integrado e participativo, torna-se responsável por inovar na condução de políticas públicas, no sentido que o

planejamento deverá responder aos desafios e mudanças do meio ambiente, utilizando criativamente seus recursos internos para melhorar a posição competitiva da destinação turística, o que implica em desenvolver atitudes, processos e perspectivas que tornem possível o processo de planejamento e gestão, seja em sua elaboração, efetivação, monitoramento ou reformulação (IGNARRA, 2003).

Dessa forma, o planejamento participativo no turismo trata-se de uma ferramenta de gestão democrática, baseada nas decisões compartilhadas dos atores do setor, sob condução do poder público, com participação ativa da iniciativa privada, terceiro setor e comunidade receptora, cujo objetivo é cooperar para o crescimento e desenvolvimento integrado, gerando benefícios para todos (ABREU; COSTA, 2014).

Margarita Barreto (2005), ressalta que o planejamento participativo envolve todos os setores e os indivíduos da sociedade, resultando em um plano produzido não apenas pelos planejadores, mas por toda a sociedade em si. A efetiva participação da comunidade local é essencial, pois ela é conhecedora e vivência a realidade imediata, apta a identificar problemas e necessidades, avaliar alternativas, desenvolver estratégias e buscar soluções para os problemas identificados, sugerindo caminhos que levem à melhoria da qualidade de vida e ao fortalecimento da cultura local (ALVES, 2021). Para tanto, torna-se vital a criação e fortalecimento de espaços de discussão e tomada de decisão, em que a participação social possa ser de fato exercida.

Na medida em que a participação e o engajamento da comunidade receptora tem como propósito principal colaborar com o desenvolvimento do setor. A efetiva participação social torna-se uma grande aliada na formulação de respostas eficazes aos desafios públicos causados pela pandemia em toda cadeia produtiva do turismo, sobretudo na formulação de políticas públicas assertivas e adequadas à realidade local.

2.3.1 Gestão Integrada do Turismo de Foz do Iguaçu

A cidade de Foz do Iguaçu foi pioneira na implantação da gestão descentralizada e participativa do turismo, ao criar, em 2007, o modelo denominado

“Gestão Integrada do Turismo” movimento originário da união de esforços entre Secretaria de Turismo, Itaipu Binacional e o Conselho Municipal de Turismo - Comtur. A gestão integrada surgiu da necessidade de fortalecimento das instituições, seus papéis e atribuições, assim como a imagem do destino, a fim de obter melhores resultados nos índices da atividade turística (VIEIRA; KNUPP; COSTA, 2014).

Embora o destino já fosse consolidado mundialmente por seus atrativos, em especial Cataratas do Iguaçu e Itaipu Binacional, até 2007 os seus atores atuavam de maneira desarticulada, realizando ações isoladas, com dificuldade para unir esforços e captar recursos na iniciativa privada. Além disso, era necessário mudar a imagem negativa histórica que atrelava Foz do Iguaçu a um destino de “sacoleiros”², contrabando e contravenções (SINDHOTEIS, 2010).

Figura 07. Ponte da Amizade e “sacoleiros” nos anos 80-90



Fonte: G1 PR (2022)

2 A partir do início da década de 1980, enquanto os turistas estrangeiros visitavam Foz do Iguaçu para conhecer seus pontos turísticos, os turistas brasileiros passaram a visitá-la com a finalidade principal de fazer compras no Paraguai e, em menor grau, na Argentina. Daí o surgimento dos “sacoleiros”, que compravam mercadorias no Paraguai e, com menor intensidade, na Argentina, para revender em quase todas as regiões do Brasil (PERIS; LUGNANI, 2003).

A primeira ação desenvolvida foi a criação da campanha de marketing denominada “Foz do Iguaçu – Destino do Mundo”, cujo objetivo foi promover ao mundo as vocações turísticas do destino: lazer, ecoturismo, eventos e compras. Os resultados rapidamente foram percebidos com a captação de grandes eventos nacionais e internacionais e coroada com a eleição das Cataratas do Iguaçu, figura 08, como uma das Novas Sete Maravilhas da Natureza³ (VIEIRA; KNUPP; COSTA, 2014).

Figura 08. Cataratas do Iguaçu recebe título de uma das Novas Sete Maravilhas da Natureza



Fonte: ROLIN (2012)

Por meio das relações estabelecidas pela gestão integrada, discussões e estudos levaram à criação do Fundo Iguaçu. O fundo é mantido por contribuições

³ A eleição das novas sete maravilhas naturais do mundo (em inglês, *New7Wonders of Nature*) iniciou-se em 2007 com a finalidade de criar uma lista de sete maravilhas naturais escolhidas pela população através da votação global.

provenientes dos atrativos e hotéis, além de convênios e transferências de instituições públicas e privadas. Os recursos arrecadados são investidos em ações continuadas de divulgação e melhorias da infraestrutura turística do destino. Possibilitou melhoria nos atrativos, reestruturação e expansão da rede hoteleira e gastronomia, qualidade na recepção do turista, ampliação da malha aérea e, principalmente, o desenvolvimento sustentável com planejamento a médio e longo prazos, independente de mudanças nas administrações públicas (H2FOZ, 2009).

Nesse sentido, a união e cooperação entre setor público, iniciativa privada e comunidade receptora, consolidaram parcerias e fizeram do projeto “Gestão Integrada do Turismo de Foz do Iguaçu (PR)” uma das principais referências do setor no país (MTUR, 2019).

Em 2020, com o surgimento da pandemia COVID19, apresentou-se um novo desafio para o setor turístico da cidade. A crise vivenciada pelo setor exigiu a integração dos diversos atores do turismo local, governamentais e não governamentais, em torno de discussões para elaboração e execução de ações e medidas emergências para mitigação dos efeitos negativos e restabelecimento da atividade.

3 CENÁRIO DE ESTUDO: RESULTADOS E ANÁLISES

Foz do Iguaçu, localizada no extremo oeste do estado do Paraná, na fronteira com Argentina e Paraguai, é uma tríplice fronteira conhecida mundialmente pelos seus atrativos turísticos. Em razão da elevada dependência econômica ligada ao turismo, com a deflagração da pandemia, o município foi drasticamente afetado pelos efeitos do isolamento social, das restrições de funcionamento de estabelecimentos, interrupções de voos, fechamento de fronteiras e demais medidas de segurança sanitárias decretadas pelos governos Federal, Estadual e Municipal.

3.1 IMPACTO DA PANDEMIA NA OFERTA TURÍSTICA DE FOZ DO IGUAÇU

O destino turístico de Foz do Iguaçu registrava nos anos anteriores ao surto de COVID19 contínuo crescimento no número de turistas. Seu principal atrativo, o Parque Nacional do Iguaçu, vivenciava consecutivos recordes no número de visitantes, conforme pode-se verificar no quadro 03 e na figura 09. Em 2019, ano que antecedeu a pandemia, comemorou-se a marca histórica de 2.020.359 visitantes. No entanto, no início de 2020, com o surgimento da COVID-19 e sua propagação mundial, este cenário positivo rapidamente transformou-se.

Quadro 03 - Evolução visitação Parque Nacional do Iguaçu 2016-2019

Ano	2016	2017	2018	2019
Visitação	1.560.792	1.788.922	1.895.628	2.020.358

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do ICMBIO (2020)

Em 18 de março de 2020 o Parque Nacional do Iguaçu suspendeu as visitas, sendo retomadas no dia 10 de junho. No dia 1º de julho, em virtude do agravamento da pandemia, a unidade de conservação foi fechada novamente e retomou as atividades em 4 de agosto. Nos dois períodos, totalizaram 123 dias sem receber turistas (figura 10), algo inédito desde sua data de criação, em 1939. O Parque Nacional do Iguaçu fechou 2020 com 658.367 visitantes, o que representou

redução de 67,4% em relação a 2019. Os números de 2020 se equiparam aos índices de 2002, um retrocesso de 18 anos (PARANÁ TURISMO, 2021).

Figura 09 - Cataratas do Iguazu com passarelas cheias final de 2019



Fonte: ROLIN (2019)

Figura 10 - Cataratas do Iguazu com passarelas vazias início da pandemia 2020



Fonte: PIMENTEL (2020)

No segundo mais visitado atrativo turístico da cidade, a Itaipu Binacional, ano após ano contabilizava-se aumento no número de visitantes. Crescimento drasticamente interrompido no ano de 2020 em função da pandemia. A Usina finalizou o ano de 2020 com o registro de 235.685 visitantes, número 78,5% inferior ao de 2019, quando ingressaram nos portões da binacional 1.094.319 turistas, maior resultado da história (PARANÁ TURISMO, 2021).

Também houve redução no Parque das Aves, cuja a expectativa para o ano de 2020 era de alcançar a inédita marca de 1 milhão de turistas. Porém, no ano de 2020, registrou-se 290.122 visitantes no atrativo, número bem inferior aos 936.260 alcançados no ano de 2019, considerado o melhor volume de visitantes contabilizado pelo maior parque de aves da América Latina. Redução de 69% de uma temporada para outra, reflexo do fechamento de quase seis meses de operação, o que motivou a demissão em massa de funcionários, mantendo somente pessoal indispensável para o tratamento e cuidados dos animais (PARANÁ TURISMO, 2021).

Já no Marco das Três Fronteiras ocorreu uma redução de 258.496 visitantes em 2020, queda de 57% na visitação turística, no comparativo com 2019. Foram 194.947 no ano de 2020, contra 453.443 de 2019 (PARANÁ TURISMO, 2021). No quadro 04, podemos observar de maneira sintetizada a redução na visitação dos quatro principais atrativos da cidade.

Quadro 04 - Visitação principais atrativos turísticos 2019-2020

Atrativo	2019	2020	Redução	
Parque Nacional do Iguaçu	2.020.359	658.367	(-) 1.361.992	(-) 67,4%
Itaipu Binacional	1.094.319	235.685	(-) 858.634	(-) 78,5%
Parque das Aves	936.260	290.122	(-) 646.138	(-) 69,0%
Marco das Três Fronteiras	453.443	194.947	(-) 258.496	(-) 57,0%

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da Paraná Turismo (2021)

No Aeroporto Internacional das Cataratas, registrou-se em 2020 queda nos embarques domésticos e internacionais que chegou a 63,9% no fluxo comparado com 2019. Destaca-se que neste período não houve movimentação de embarques internacionais por sete meses, entre abril e outubro de 2020. O terminal rodoviário de Foz do Iguaçu também apresentou oscilação nos embarques de 55,47% menor

comparando com o fluxo de embarques de passageiros do ano 2019 (PARANÁ TURISMO, 2021).

Quadro 05 - Embarques terminais rodoviário e aéreo de Foz do Iguaçu 2019-2020

Terminal de Embarque	2019	2020	Redução	
Aeroporto Internacional das Cataratas	1.168.306	421.348	(-) 746.958	(-) 63,9%
Terminal Rodoviário de Foz do Iguaçu	482.285	214.735	(-) 267.550	(-) 55,4%

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da Paraná Turismo (2021)

Com a redução no recebimento de turistas em 2020, hotéis, restaurantes, agências de viagens, transportadores, entre outras Atividades Características do Turismo (ACTs), conforme registrado por SZEKUT *et al.* (2021), em estudo que analisou os principais impactos negativos sofridos pela oferta turística da cidade, abruptamente tiveram suas operações impactadas em proporções iguais ou superiores aos percentuais de variação registrados nos principais atrativos turísticos. Assim, diante da diminuição da demanda registrou-se queda do faturamento, fechamentos e demissões, em proporção, até então, jamais vivenciadas pelo setor.

De acordo com dados da prefeitura, o município deixou de receber mais de R\$ 91 milhões em arrecadações, com Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto Sobre Serviços (ISS) e taxas no exercício financeiro de 2020. Em entrevista ao Portal de Notícias G1 (2021), o diretor de gestão orçamentária de Foz do Iguaçu, Darley Finkler, informou que 40% da arrecadação do ISS da cidade está ligada ao movimento de hotéis e atrativos turísticos. No ano 2019 a arrecadação municipal do ISS foi de R\$ 116.516.788,78, já em 2020 o valor caiu para R\$ 86.195.094,38, correspondendo uma redução de 26% de um ano para outro, vide quadro 06 (PMFI, 2021).

Quadro 06 - Arrecadação do Imposto Sobre Serviço (ISS) 2019-2020

Exercício	2019	2020	Redução	
Arrecadação	R\$ 116.516.788,78	R\$ 86.195.094,38	(-) R\$ 30.321.694,40	(-) 26%

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados PMFI (2021)

Na medida que a atividade turística é a base econômica da cidade, principal fonte de renda e oportunidades, de acordo com OLIVEIRA e LIMA (2003), o crescimento e desenvolvimento local dependem diretamente do bom desempenho

das atividades econômicas básicas, no caso, as ACTs. Em função da pandemia as ACTs amargaram números negativos, conseqüentemente, de maneira progressiva, esses números estenderam-se pela cadeia econômica local, tal qual a ação do efeito multiplicador apresentado por BENI (2019) e PAIVA (2014). No entanto, de maneira inversa, com resultado acentuadamente desfavorável, afetando não apenas as atividades básicas, diretamente ligadas ao turismo, mas também as demais atividades produtivas indiretamente ligadas ao setor, denominadas pelos autores como reflexas ou complementares. Ocasionalmente em uma grave crise socioeconômica sem precedentes.

De forma inédita, todas as ACT's, sem exceção, foram profundamente afetadas, sofrendo com paralisações pontuais, restrições quanto ao seu funcionamento, adoção de novos protocolos sanitários e até mesmo o fechamento contínuo de estabelecimentos. A figura 11 traz um recorte de algumas manchetes de noticiários, em que é possível visualizar uma pequena mostra dos efeitos danosos ocasionados à sociedade local.

Figura 11 – Recorte manchetes efeitos negativos pandemia



Fonte: elaborado pelo autor (2023)

Esses impactos tiveram maior incidência principalmente no intervalo compreendido entre março de 2020 e no decorrer de 2021, período de maiores restrições sanitárias e baixa cobertura vacinal. No entanto, embora a melhoria do cenário pandêmico, os reflexos negativos da pandemia estão presentes até os dias atuais. Ao final do ano de 2022, os indicadores relacionados ao fluxo de visitantes mostram-se consideravelmente abaixo dos registrados em 2019, ano que antecedeu a pandemia, conforme comparativo apresentado no quadro 07. Ou seja, o setor ainda não restabeleceu a performance do período pré-pandemia.

Quadro 07 - Comparativo visitação principais atrativos 2019 e 2022

Atrativo	2019	2022
Parque Nacional do Iguaçu	2.020.359	1.434.584
Itaipu Binacional	1.094.319	618.706
Parque das Aves	936.260	693.833
Marco das Três Fronteiras	453.443	427.221

Fonte: elaborado pelo autor baseado em Secretaria de Turismo (2023)

3.2 ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE RETOMADA DO SETOR

A fim de identificar os principais atores envolvidos, assim como analisar a efetiva participação destes no processo desenvolvimento das políticas públicas destinadas à mitigação dos efeitos negativos e retomada do setor no período pós-pandemia, realizou-se entrevistas semiestruturadas com atores chaves do setor turístico de Foz do Iguaçu.

Para tanto, definiu-se o roteiro de entrevista compreendendo quatro perguntas visando identificar os personagens envolvidos, suas contribuições, a dinâmica da participação e o engajamento desses atores no processo.

a) Quais agentes/instituições participaram da construção do planejamento para a retomada do setor no período pós-pandemia?

b) Qual a participação da Secretaria de Turismo no processo de discussão e retomada do turismo?

c) As discussões para retomada do setor possibilitaram a participação dos diversos atores/instituições envolvidas com o turismo local?

d) Houve interesse e engajamento desses atores/instituições nas discussões e no processo de planejamento relacionado à retomada do setor?

3.2.1 Identificação dos principais atores envolvidos no processo

Segundo Alves (2021), a participação da comunidade local é essencial no processo de planejamento da atividade turística, a comunidade receptora é conhecedora dos problemas e necessidades, pois vivência a realidade, tornando-a capaz de avaliar alternativas, desenvolver estratégias e auxiliar na busca de solução dos problemas apontados.

Em virtude das dificuldades que a pandemia impôs à cadeia produtiva do setor, especialmente financeira, de mercado e trabalho, Clemente (2020), corrobora com essa ideia no sentido em que afirma que o processo de retomada deve ser bem planejado, com o envolvimento integrado dos órgãos públicos, da iniciativa privada e da sociedade civil.

Sabendo disso, entende-se que o processo de retomada do setor exige um olhar sistêmico de todos os atores que integram a comunidade receptora, agregando recursos e forças para o pronto restabelecimento da atividade. Dessa forma, a participação efetiva dos variados personagens que formam o setor turístico local é fundamental, fazendo-se necessária a atenção desse pesquisador em identificar quais os atores que compuseram o processo de mitigação dos efeitos negativos e retomada do setor turístico de Foz do Iguaçu – PR.

Para tanto, utilizou-se das informações obtidas nas entrevistas e os dados foram compilados no quadro abaixo, conforme opinião individual de cada entrevistado.

Quadro 08 - Agentes/Instituições participantes do processo de retomada do setor

Entrevistado	Agentes/Instituições identificadas
E1	- Associação Comercial e Empresarial de Foz do Iguaçu - Acifi; - Conselho Municipal de Turismo – Comtur; - Câmara de Vereadores; Cataratas SA; - Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade - ICMBio; - Itaipu Binacional;

	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaria Municipal de Turismo (PMFI); - Instituto Polo Internacional Iguassu – Polo Iguassu; - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae; - Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Foz do Iguaçu - Sindhotéis; e - Convention & Visitors Bureau de Foz do Iguaçu – Visit Iguassu.
E2	<ul style="list-style-type: none"> - Associação Comercial e Empresarial de Foz do Iguaçu - Acifi; - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu - Codefoz; - - Conselho Municipal de Turismo – Comtur; - Itaipu Binacional; Secretaria Municipal de Turismo (PMFI); - Programa Oeste em Desenvolvimento – POD; - Parque Tecnológico de Itaipu - PTI; e - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae.
E3	<ul style="list-style-type: none"> - Conselho Municipal de Turismo – Comtur; - Itaipu Binacional; Secretaria Municipal de Turismo (PMFI); e - Convention & Visitors Bureau de Foz do Iguaçu – Visit Iguassu.
E4	<ul style="list-style-type: none"> - Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Foz do Iguaçu - Sindhotéis; e - Sindicato dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade de Foz do Iguaçu – STTHFI.
E5	<ul style="list-style-type: none"> - Associação Comercial e Empresarial de Foz do Iguaçu – Acifi; - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu - Codefoz; - - Conselho Municipal de Turismo – Comtur; - Fundo de Desenvolvimento e Promoção Turística do Iguaçu - Fundo Iguaçu; - Itaipu Binacional; - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae; - Secretaria Municipal de Turismo (PMFI); - Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Foz do Iguaçu - Sindhotéis; e - Convention & Visitors Bureau de Foz do Iguaçu – Visit Iguassu.
E6	- Não soube informar.

Fonte: elaborado pelo autor (2023)

Ao todo, dezesseis agentes/instituições foram citadas pelos entrevistados ao menos uma vez, conforme quadro 09.

Quadro 09 – Agentes/Instituições citadas pelos entrevistados

Ordem	Agente/Instituição
1	Conselho Municipal de Turismo – Comtur
2	Itaipu Binacional
3	Secretaria Municipal de Turismo
4	Associação Comercial e Empresarial de Foz do Iguaçu – Acifi

5	Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Foz do Iguaçu - Sindhotéis
6	Convention & Visitors Bureau de Foz do Iguaçu – Visit Iguassu
7	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae
8	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu - Codefoz
9	Cataratas S/A
10	Câmara de Vereadores
11	Fundo de Desenvolvimento e Promoção Turística do Iguaçu - Fundo Iguaçu
12	Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade - ICMBio
13	Instituto Polo Internacional Iguassu – Polo Iguassu
14	Parque Tecnológico de Itaipu - PTI
15	Programa Oeste em Desenvolvimento – POD
16	Sindicato dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade de Foz do Iguaçu – STTHFI

Fonte: elaborado pelo autor (2023)

3.2.2 Contribuição dos principais atores no processo

Após a identificação dos atores, com base nas entrevistas, o estudo depreendeu qual as principais atuações desses agentes no processo, conforme quadro 10.

Quadro 10 - Atuação dos agentes/instituições no processo de retomada do setor

Agente/Instituição	Atuação no processo de retomada do setor
Comtur	O Conselho Municipal de Turismo – Comtur, órgão colegiado de caráter consultivo, normativo e deliberativo do turismo local, por tratar-se de um canal efetivo de participação de todos os atores envolvidos no setor, foi o principal interlocutor do processo de retomada. De início constituiu o comitê de crise para tratar de situações emergências geradas pela inesperada e abrupta suspensão das atividades, em um segundo momento promoveu discussões com os atores do setor no intuito de mapear os problemas e possíveis soluções. Agrupou as demandas e sugestões do setor e apresentou para o grupo de coordenação estratégica do programa “Acelera Foz” ⁴ .

4 O Programa Acelera Foz é parte de um plano de retomada econômica apresentado e financiado pela Itaipu Binacional. Surgiu com dois principais objetivos. Primeiro, buscar soluções para problemas do momento e contribuir para a retomada da economia em um contexto de pandemia do novo coronavírus. Segundo, deixar um legado para Foz do Iguaçu, a partir de projetos estruturantes e investimentos transformadores.

	No programa “Acelera Foz” compôs o grupo de gestão estratégica participando dos trabalhos destinados a criação das ações para retomada do setor.
Itaipu Binacional	A Itaipu Binacional desempenhou papel de protagonismo no processo de retomada do setor. Além de a usina ser um dos principais atrativos turísticos da cidade, a empresa desde o início da pandemia atuou ativamente em várias frentes, foi a principal parceira de Foz do Iguaçu e do governo do Estado na região Oeste do Paraná no combate à pandemia. Embora sua atividade principal seja a produção de energia, o turismo é um dos pilares da missão da Usina, sua participação nos espaços de discussão do setor é frequente. No processo de retomada a empresa foi o agente impulsionador das ações, em um momento de severa crise econômica e social, viabilizou recursos financeiros e integrou diferentes atores na execução de projetos visando à mitigação dos impactos negativos e o restabelecimento da principal atividade econômica local, o turismo.
Secretaria Municipal de Turismo (PMFI)	A Secretaria Municipal de Turismo, em razão de ser o órgão público local diretamente voltado para a atividade turística, além de suas atribuições típicas, atuou na articulação das discussões e juntamente com as entidades locais planejou as ações de retomada e auxiliou na execução.
Acifi	A Associação Comercial e Empresarial de Foz do Iguaçu – Acifi, teve importante participação na criação e coordenação do programa “Acelera Foz”. Realizou a coordenação executiva, proveu espaço físico para discussões, auxiliou na estruturação do programa com a criação dos grupos de comunicação e coordenação estratégica. Além disso, atuou na consolidação de pautas dos diversos setores da economia local, dentre elas as apresentadas pelo Comtur, as quais serviram como base para definição das ações para retomada.
Sindhotéis	O Sindicato de Hotéis, Restaurantes Bares e Similares de Foz do Iguaçu- Sindhotéis, representante da classe patronal, atuou no sentido da preservação de empregos e empresas, considerando a legislação vigente, em conjunto com Sindicato dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade de Foz do Iguaçu – STTHFI, estabeleceram acordo de suspensão dos contratos de trabalho dos trabalhadores, condicionada à participação em cursos de capacitação profissional, com garantias de retorno dos trabalhadores com estabilidade nos empregos em tempo proporcional ao período de suspensão.
Visit Iguassu	O Visit Iguassu, instituição sem fins lucrativos, destinada à promoção do destino, inicialmente, compôs o comitê de crise emergencial, participou do processo de planejamento do marketing do destino e auxiliou na sua execução.
Sebrae	O Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas – Sebrae, participou dos trabalhos de criação das ações para retomada do setor e exerceu função de assessoramento na elaboração e execução dos projetos implementados para mitigação e restabelecimento da atividade, destaca-se sua atuação no desenvolvimento da metodologia para a Certificação de Responsabilidade Sanitária e concessão do Selo de Ambiente

	Protegido, denominado projeto “Certifica Foz”.
Codefoz	O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu – Codefoz, possui como essência unir organizações públicas e privadas em torno de projetos e ideias que promovam o desenvolvimento sustentável da cidade e seu entorno, uma entidade guarda-chuva, constituída por diversos setores da sociedade local, foi o espaço de união e discussão dos variados atores que compõem a economia e sociedade local em torno da construção do programa “Acelera Foz”, o qual compõe a coordenação estratégica.
Câmara de Vereadores	A Câmara de Vereadores teve atuação na elaboração do projeto de lei (PL nº. 96/2020) que criou o programa “Foz conhecendo Foz”.
Cataratas SA	Não foi possível identificar nas entrevistas qual o papel desempenhado pela Cataratas SA no processo.
Fundo Iguaçu	O Fundo de Desenvolvimento e Promoção Turística do Iguaçu – Fundo Iguaçu, instituição sem fins lucrativos, gerido por entidades do turismo local, com o intuito de desenvolver ações de divulgação e promoção para atração de turista e eventos ao destino, participou do planejamento do desenvolvimento de ações de marketing para promoção do destino e elaboração de projetos de infraestrutura.
ICMBio	Não foi possível identificar nas entrevistas qual o papel desempenhado pelo ICMBio no processo.
Polo Iguassu	O Instituto Internacional Polo Iguassu, associação sem fins lucrativos, qual possui por objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e social sustentável, especialmente através do fomento ao turismo, por meio de convênio assinado com a Itaipu Binacional, foi responsável pela coordenação e execução dos projetos destinados à capacitação dos profissionais ligados às atividades turísticas, denominados “Capacita guias” e “Capacita Foz”.
FPTI	A Fundação Parque Tecnológico de Itaipu, fundação integradora de instituições em busca de desenvolvimento de soluções para a sociedade, mobilou-se com a Itaipu Binacional em torno das ações ligadas à inovação tecnológica e infraestrutura, as quais integraram-se ao programa “Acelera Foz”. Além disso, participou da construção e lançamento do programa “Acelera Foz”.m Foz do Iguaçu, no Oeste
POD	O Programa Oeste em Desenvolvimento – POD, é uma ação de governança territorial de desenvolvimento econômico e sustentável regional do Oeste do Paraná, participou do processo de criação das ações de retomada para o setor e coordenação do programa “Acelera Foz”.
STTHFI	O Sindicato dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade de Foz do Iguaçu – STTHFI, representante da classe laboral, em um primeiro momento, realizou tratativas com o sindicato patronal, Sindicato de Hotéis, Restaurantes Bares e Similares de Foz do Iguaçu - Sindhotéis, no sentido de efetuar acordos coletivos preservando a saúde, renda e o emprego do trabalhador. Em um segundo momento, colaborou para que a reabertura dos estabelecimentos ocorresse de maneira lenta e gradual, sem oneração excessiva ao empregador, apoiando medidas de parcelamento de débitos e direitos trabalhistas, dando um alento

	no restabelecimento das atividades.
--	-------------------------------------

Fonte: elaborado pelo autor (2023)

3.2.3 Participação e engajamento dos atores

Conforme abordado no referencial teórico, a participação é resultado do processo de descentralização e democratização na concepção das políticas públicas. A implementação em âmbito local caracteriza-se pelo modelo *bottom-up* e prevê a participação ativa dos variados atores da sociedade. De acordo com a literatura, esse processo trata-se de uma inovação democrática e possui diferentes formatos e propósitos de participação (ALMEIDA *et al.*, 2021).

Relacionado ao turismo, a operacionalização e institucionalização da participação têm como principal instituição participativa os conselhos municipais de turismo. Os conselhos municipais de turismo têm a função de promover a interação entre setor público e sociedade para a troca de ideias e tomada de decisão relativas ao desenvolvimento da atividade (DA SILVA *et al.*, 2022).

Segundo o entrevistado E5, o Comtur foi ambiente em que estabeleceram-se as discussões relacionadas à mitigação dos efeitos negativos e retomada do setor. O entrevistado E3 corrobora ao afirmar que as discussões foram realizadas no âmbito do Comtur e que isso já era uma prática do turismo local que acontece desde 2005. Dessa forma, entende-se que o espaço utilizado para as discussões é o que preconizam autores e as diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo – PRT.

Em Foz do Iguaçu o Conselho Municipal de Turismo – Comtur, possui caráter consultivo, normativo e deliberativo. Acerca da composição, o Decreto n° 29.866/2021 (FOZ DO IGUAÇU, 2021) dispõe que o colegiado conta com 37 organizações membros, conforme quadro 11.

Quadro 11 – Composição representativa Comtur de Foz do Iguaçu (2022)

Setor	Organização/Instituição
Público	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretaria Municipal de Turismo e Projetos Estratégicos 2. Secretaria de Estado do Esporte e do Turismo – Paraná Turismo 3. Curso Superior de Turismo da Universidade Estadual do Oeste do Paraná 4. Secretaria Municipal de Planejamento e Captação de Recursos 5. Câmara Municipal de Vereadores 6. Instituto de Transportes e Trânsito de Foz do Iguaçu – FOZTRANS 7. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio 8. Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO 9. Itaipu Binacional 10. Fundação Cultural de Foz do Iguaçu 11. Centro Estadual de Educação Profissional Manoel Moreira Pena – Colégio Agrícola 12. Delegacia de Polícia Federal em Foz do Iguaçu 13. Delegacia da Receita Federal do Brasil em Foz do Iguaçu 14. 3ª Companhia de Turismo da Polícia Militar do Paraná
Privado	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Foz do Iguaçu – SHRBSFI 2. Sindicato das Empresas de Turismo de Foz do Iguaçu – SINDETUR 3. Associação Brasileira de Agências de Viagens – ABAV 4. Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH 5. Sindicato dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade de Foz do Iguaçu – STTHFI 6. Sindicato dos Guias de Turismo de Foz do Iguaçu – SINGTUR 7. Instituto Pólo Internacional Iguassu – POLO IGUASSU 8. Visit Iguassu – Instituto de Promoção Turística do Iguaçu 9. Centro de Convenções de Foz do Iguaçu S/A 10. Associação Brasileira de Empresas de Eventos – ABEOC 11. Agência de Desenvolvimento Turístico da Região Cataratas do Iguaçu & Caminhos ao Lago de Itaipu – ADETUR 12. Associação de Mulheres do Turismo e Afins de Foz do Iguaçu – AMTUR 13. Associação de Desenvolvimento de Esportes Radicais e Ecologia de Foz do Iguaçu – ADERE 14. Instituto de Desenvolvimento do Turismo, Cultura, Esporte e Meio Ambiente – IDESTUR 15. Associação Cultural e Turística Catedral – ACTC 16. Fundo de Desenvolvimento e Promoção Turística do Iguaçu – Fundo Iguaçu 17. Associação Comercial e Industrial de Foz do Iguaçu – ACIFI 18. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Paraná – SEBRAE 19. Fundação Parque Tecnológico de Itaipu – FPTI 20. Sindicato Patronal do Comércio Varejista de Foz do Iguaçu e Região – SINDLOJAS 21. Sindicato dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários de Foz do Iguaçu - SINDTAXI 22. Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC 23. União Dinâmica de Faculdades Cataratas – UDC

Fonte: elaborado pelo autor com base no Decreto nº 29.866/2021 de Foz do Iguaçu

A composição do Comtur está organizada por setor público e setor privado. O grupo com maior número de representantes está vinculado ao setor privado, composto por instituições diretamente e indiretamente ligadas ao turismo. Do setor público, além dos órgãos municipal e estadual oficiais do turismo, a maioria dos representantes é do Poder Executivo das diferentes esferas, indiretamente ligados ao turismo.

Embora o considerável número de membros, baseado nas entrevistas, este estudo evidenciou a participação ativa no processo de apenas dez instituições, listadas no quadro 12. Não pode-se afirmar que os demais atores que integram o Comtur não tenham em algum momento participado do processo, no entanto, nota-se baixo engajamento.

Quadro 12 - Organizações/Instituições membros Comtur participação ativa no processo

Setor	Organização/Instituição
Público	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretaria Municipal de Turismo e Projetos Estratégicos 2. Câmara Municipal de Vereadores 3. Itaipu Binacional
Privado	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Foz do Iguaçu – Sindhotéis 2. Instituto Pólo Internacional Iguassu – POLO IGUASSU 3. Visit Iguassu – Instituto de Promoção Turística do Iguaçu 4. Fundo de Desenvolvimento e Promoção Turística do Iguaçu – Fundo Iguaçu 5. Associação Comercial e Industrial de Foz do Iguaçu – ACIFI 6. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Paraná – SEBRAE 7. Fundação Parque Tecnológico de Itaipu – FPTI

Fonte: elaborado pelo autor (2023)

Nesse sentido alertam as autoras Araújo e Taschner (2012), para o fato de que a presença de determinados grupos nos fóruns decisórios e/ou conselhos não garante automaticamente a incorporação de suas demandas. Atenta-se para o risco de que esses atores ao não participarem ativamente no processo, figurem apenas como avalistas de decisões formulados por grupos dominantes. Tal comportamento é prejudicial ao desenvolvimento do setor, pois, pode dar sustentação a continuidade de velhas práticas e/ou favorecimento de determinados grupos em detrimento de outros. Ainda, segunda as autoras, a participação qualificada de todos os

interessados na atividade turística, requer investimento em formação e capacitação dos agentes envolvidos no turismo, de modo a torná-los mais autônomos, independentes e habilitados para expor e defender suas visões e propostas.

Além das organizações e instituições vinculadas ao Comtur, em um segundo momento nota-se a participação do Codefoz. De acordo com o entrevistado E5, as discussões ocorreram no âmbito do Comtur, após identificadas as demandas do setor, “o conselho providenciava os encaminhamentos, algumas foram levadas para conhecimento do Codefoz a fim de serem contempladas pelo programa Acelera Foz”. Todavia, conforme o entrevistado E2, “nesse espaço (Codefoz) as discussões e preocupações dos atores foram além do setor turístico, compreenderam a economia local como um todo”.

Em síntese, percebe-se que o principal canal de participação e discussão foi o Comtur. Embora evidencie-se a atuação ativa de determinados membros do conselho (quadro 12), dada a quantidade de atores que compõem a representatividade do órgão (quadro 11), denota-se baixo engajamento desses personagens no processo. Dessa forma, identificada a dinâmica em que estabeleceu-se a participação, nota-se a ausência de figuras essenciais, quais buscaremos destacá-las na sequência.

Dentre todos os envolvidos na cadeia produtiva do turismo, um dos mais importantes deveria ser a comunidade local, pois são os anfitriões e diferente do que muitos pensam, sua importância não está pautada somente no bem receber, na hospitalidade, mas sim na aceitação da atividade, no reconhecimento e na participação direta no processo de planejamento (CAMARGO *et al.*, 2021).

No entanto, a maneira em que ocorreram as discussões não possibilitou a participação do cidadão não vinculado em alguma das instituições e/ou organizações compreendidas no Comtur. O principal mecanismo de participação da sociedade nas políticas locais de turismo é a Conferência Municipal de Turismo. Instituída pelo Decreto municipal nº. 21.353, de 29 de Maio de 2012, o qual prevê a realização da referida conferência “em caráter ordinário a cada 2 (dois) anos, em anos ímpares”, no caso, de acordo com a normativa, deveria ter ocorrido no ano de 2021. No entanto, o evento foi realizado apenas no segundo semestre de 2022. Embora, possa ter sido uma decisão baseada na mitigação da propagação do vírus,

sabe-se da possibilidade de discussões com emprego de ferramentas *online* e a e-democracia⁵, comumente utilizadas nos períodos mais críticos da pandemia.

Uma vez que, de acordo com Silva (2019), a garantia de dinâmicas participativas, representativas e deliberativas inclusivas nas conferências evita, pelo menos em regra, a sub-representação de certos atores ou até mesmo a exclusão de certas narrativas dos espaços participativos e a aprovação apenas, ou em maior medida, de interesses dos segmentos mais representados.

Ainda, Zanotta e Reck (2020), atentam que ao reduzir a participação da sociedade incorre-se no risco de adoção de soluções meramente técnicas idealizadas por pequeno grupo de atores, quais poderão não surtir efeito, ocorrendo gastos desnecessários e a necessidade de reavaliação das alternativas.

Fato esse que constata-se na opinião do entrevistado E6, ao afirmar que as medidas e ações adotadas “foram feitas de acordo com alguns interesses [...] em grupos reduzidos [...] essa discussão não chegou a todos e a demanda das necessidades de todos também não chegou na ponta”.

Embora o entrevistado E3 tenha informado que as discussões inicialmente foram realizadas no Comtur e depois na Conferência Municipal de Turismo, trazendo a população para a discussão, como citado acima, a Conferência foi realizada extemporaneamente no segundo semestre de 2022, portanto, para este estudo, entende-se que os possíveis resultados da Conferência, não refletiram no processo de retomada do setor.

Nesse sentido, entende-se que a não realização da conferência em seu calendário habitual, ou ainda, dado o fato superveniente, sua antecipação para o ano de 2020, devido a emergente necessidade de elaboração de estratégias e políticas para o setor, limitou a participação a determinados grupos.

A classe trabalhadora, apesar de ser representada por três entidades no Comtur, no decorrer dessa pesquisa, em nenhum momento identificou-se a participação desse importante ator no processo de discussão e/ou planejamento de retomado do setor. No caso dos empregados formais, vinculados a determinados empreendimentos das ACT's, a atuação limitou-se ao âmbito sindical, laboral e

5 A e-democracia tem por base os processos e as estruturas que permitem a interação entre representantes e representados, ou seja, que possibilitam que governo e cidadão tenham, por meio de mídias eletrônicas, um canal de interação.

patronal. Conforme afirma o entrevistado E4: “o nosso sindicato em nenhum momento foi convidado para participar de discussões relacionadas à retomada do setor, a atuação resumiu-se a relação de empregado e empregador, entre sindicato profissional e sindicato patronal.”

Já os profissionais autônomos e informais, característicos da atividade turística, em especial guias, condutores de visitantes e taxistas, quais participam ativa e diretamente da experiência de turistas e visitantes, também ficaram à margem das discussões e/ou planejamento de retomada do setor. O que pode-se inferir na fala do entrevistado E5:

[...] eu sinto que principalmente a galera mais da operação do dia a dia eles ficaram meio a mercê das informações do que estava acontecendo, quando abre, quando fecha, você pega guias, motoristas, taxistas, então a discussão foi pelo modelo representativo, mas a gente sabe que nem sempre ele funciona, a rede de comunicação, a informação nem sempre chega.

De acordo com Costa e Almeida (2022), a pandemia implicou em severas restrições no tocante à renda e a assistência básica e familiar desses profissionais do turismo. Situação agravada pela baixa atenção das políticas públicas específicas de âmbito federal, estadual e municipal. Em nível local, a não participação dessa categoria no processo de discussão e construção de soluções para retomada do setor, compromete a elaboração de políticas públicas que contemplem suas reais necessidade e anseios.

Ainda, dentre os atores que esse estudo não identificou a participação, nota-se a ausência das instituições públicas e privadas de ensino superior. A cidade possui ao menos 6 (seis) instituições de ensino superior, dessas, duas compõem o quadro de membros do Comtur e possuem cursos diretamente ligados à atividade turística, no entanto, não constatou-se a participação da academia no processo. Na medida que, conforme Beni (2020), o turismo é um fenômeno multi, inter e transdisciplinar na sua formação e gestão, o conhecimento acadêmico e científico não compõem as discussões é um contrassenso. O que percebe-se no recorte abaixo da fala do entrevistado E6:

[...] o que eu tenho visto, e que tem sido uma crítica, é que essa informação ela não foi tão difundida, porque não é só o curso de turismo que fala sobre

turismo, então a gente tem muitas áreas muitas profissões envolvidas, eu soube que muitos cursos que estão envolvidos diretamente com o turismo ou indiretamente não foram chamados para essa discussão [...] Então, enquanto colegiado do turismo, nós não participamos.

A diversidade presente no turismo estabelece necessidades de diversas ordens, e desta forma as contribuições feitas pelas universidades podem ir além de questões necessariamente relacionadas ao turismo, mas também à geografia, administração, antropologia, arquitetura e urbanismo, educação, entre outras. A participação efetiva de instituições de ensino e pesquisa, fortalece a proposta prevista pelo desenvolvimento integral da localidade, pois através desse agente é que estudos, pesquisas e todas as questões técnicas da atividade podem ser estabelecidos (CAMARGO *et al.*, 2021).

Também não foram encontradas considerações sobre a participação dos cidadãos usuários, salientado por Braga (2020), como relevantes para garantir a pluralidade de sujeitos nas discussões. De todo modo, ao menos inicialmente, entende-se que o momento adverso inviabilizaria a participação da figura do turista, dada as restrições impostas pela pandemia. Além disso, sabe-se que é peculiar à atividade os turistas não permanecerem por tempo prolongado no município, de maneira que os fluxos tradicionais de participação destinados aos atores locais, não mostram-se eficazes à participação dos cidadãos usuários (turistas) (SONTAG JÚNIOR; GOMES; VARGAS SÁNCHEZ, 2019). Contudo, este estudo não identificou a existência de algum mecanismo especial ou incentivo que propicie essa interação, restringindo-se ao uso comum da ouvidoria. Entende-se necessário a criação de meios para ampliar o engajamento e diminuir os obstáculos a essa participação.

Nesse sentido, as informações encontrados pela pesquisa, apontam para a participação e engajamento preponderantemente das organizações representativas do setor privado, direta e indiretamente ligadas ao turismo, do poder público local com a Secretaria de Turismo, Câmara de Vereadores e Itaipu Binacional, por entidades da Sociedade Civil Organizada que compõem o Codefoz e/ou Comtur. Ao tempo que registra-se a ausência do cidadão comum, da classe trabalhadora do setor, das instituições públicas e privadas de ensino superior, dos cidadãos usuários

(turistas) e das entidades da Sociedade Civil Organizada não vinculadas ao Codefoz e/ou Comtur.

3.3 MEDIDAS E AÇÕES DESENVOLVIDAS NO PROCESSO DE RETOMADA

Com o intuito de identificar quais as principais medidas e ações foram desenvolvidas, assim como avaliar a percepção dos atores em relação aos resultados dessas políticas públicas implementadas para mitigação dos efeitos negativos e retomada do setor, adotou-se da mesma metodologia do item 3.2, entrevistas com atores chaves do setor.

Para tal propósito, definiu-se o roteiro de entrevista compreendendo quatro perguntas visando investigar se os entrevistados identificam medidas e ações adotadas pelo setor, quais as principais medidas e ações reconhecidas e qual a percepção desses em relação aos resultados dessas políticas públicas implementadas.

a) É possível identificar medidas e ações que o setor de turismo adotou para a retomada do setor?

b) Quais as principais medidas e ações foram definidas para o processo de retomada do setor?

c) As medidas e ações adotadas foram definidas de acordo com o interesse dos diversos atores/instituições envolvidas com o turismo local?

d) As medidas e ações adotadas geraram algum resultado para o processo de retomada do turismo local?

3.3.1 Identificação das principais medidas e ações

Diante do cenário imposto pela COVID19 que resultou no fechamento de fronteiras e determinação, por parte das autoridades competentes, em períodos críticos, o fechamento integral de estabelecimentos comerciais, em outros, o

funcionamento desses de maneira reduzida, afetou abruptamente todas as Atividades Características do Turismo - ACTs, o setor turístico como um todo, em especial o de Foz do Iguaçu, registrou perdas nunca antes vistas. O cenário de insegurança e incerteza colocou em risco a sobrevivência do setor, exigindo ações e medidas para a mitigação dos efeitos negativos e retomada da atividade. Nesse sentido, por meio de entrevistas com atores chaves do turismo local, identificou-se as principais medidas e ações adotadas pelo setor, compiladas no quadro abaixo:

Quadro 13 - Medidas e ações identificadas

Entrevistado	Medidas e ações identificadas
E1	1) Certifica Foz; 2) Acelera Foz; 3) Foz juro zero; 4) Capacita Foz; 5) Foz conhecendo Foz; 6) Investimentos em novos atrativos e equipamentos turísticos pelo setor privado; 7) Ampliação e concessão do aeroporto; 8) Construção da nova ponte entre Brasil e Paraguai e vias de acesso; e 9) Duplicação da BR 469 (Rodovia das Cataratas).
E2	1) Selo empresa segura e Implantação de protocolos de biossegurança; 2) Campanha publicitária para promoção do destino; 3) Juro zero; 5) Investimentos em infraestrutura; e 6) Capacita Foz.
E3	1) Marketing de destino; 2) Implantação de protocolos de biossegurança; 3) Investimentos na expansão e melhoria da infraestrutura; 4) Ampliação do aeroporto; 5) Segunda ponte entre Brasil e Paraguai; 6) Investimentos privados na expansão e melhoria da oferta turística; 7) Capacitação de profissionais ligados ao turismo; 8) Restabelecimento da malha aérea; 9) Financiamentos para preservação de empresas e empregos no setor; e 10) Revisão da legislação para realização de eventos.
E4	1) Campanhas institucionais de promoção do destino; 2) Recomposição da malha aérea; 3) Qualificação e capacitação de profissionais; e 4) Preservação de empregos e manutenção das empresas.
E5	1) Implantação de protocolos de biossegurança; 2) Campanhas de promoção do destino denominada vem para Foz; 3) Capacita guias; 4) Capacita Foz; 5) Qualificações de profissionais do turismo pelo sindicato de hotéis; 6) Acordo de trabalho para preservação de empregos;

	7) Foz conhecendo Foz; 8) Melhoria da oferta turística com a expansão e inauguração de novos atrativos e rede hoteleira; e 9) Retomada da malha aérea.
E6	1) Implantação de protocolos de biossegurança; 2) Realização de campanhas publicitárias para promover o destino; 3) Qualificação e capacitação de profissionais ligados ao turismo; 4) Recomposição da malha aérea; 5) Foz conhecendo Foz; e 6) Revisão da legislação para realização de eventos.

Fonte: elaborado pelo autor (2023)

Com base nos dados coletados acima, para melhor compreensão e posterior análise, utilizando-se da metodologia de Bardin (2011), classificou-se as medidas e ações identificadas em categorias temáticas, compreendendo oito grupos denominados: I – Legislação e certificação sanitária; II – Investimentos públicos em infraestrutura; III – Preservação de empregos e empresas; IV – Capacitação de profissionais; V – Social; VI – Investimentos privados na expansão e melhoria da oferta turística; VII – Promoção do destino; e VIII – Restabelecimento da malha aérea. Conforme quadro abaixo:

Quadro 14 - Classificação das medidas e ações identificadas

Grupos	Medidas e ações citadas
I – Legislação e certificação sanitária	- Certifica Foz; - Selo empresa segura; - Implantação de protocolos de biossegurança; e - Revisão da legislação para realização de eventos.
II – Investimentos públicos em infraestrutura	- Acelera Foz; - Investimentos em infraestrutura; - Ampliação do aeroporto; - Ampliação e concessão do aeroporto; - Segunda ponte entre Brasil e Paraguai; - Construção da nova ponte entre Brasil e Paraguai; e - Duplicação da BR 469 (Rodovia das Cataratas).
III – Preservação de empregos e empresas	- Foz juro zero; - Financiamentos para preservação de empresas e empregos no setor; - Preservação de empregos e manutenção das empresa; e - Acordos de trabalhos para preservação de empregos;
IV – Capacitação de profissionais	- Capacita Foz; - Capacitação de profissionais ligados ao turismo; - Qualificação e capacitação de profissionais; - Capacita guias; e

	- Qualificações de profissionais do turismo pelo sindicato de hotéis.
V – Social	- Foz conhecendo Foz
VI – Investimentos privados na expansão e melhoria da oferta turística	- Investimentos em novos atrativos e equipamentos turísticos pelo setor privado; - Investimentos privados na expansão e melhoria da oferta turística; e - Melhoria da oferta turística com a expansão e inauguração de novos atrativos e rede hoteleira.
VII – Promoção do destino	- Campanha publicitária para promoção do destino; - Marketing de destino; - Campanhas institucionais de promoção do destino; - Campanhas de promoção do destino denominada vem para Foz; e - Realização de campanhas publicitárias para promover o destino.
VIII – Restabelecimento da malha aérea	- Restabelecimento da malha aérea; - Recomposição da malha aérea; e - Retomada da malha aérea.

Fonte: elaborado pelo autor (2023)

3.3.2 Síntese das medidas e ações identificadas

No grupo I, denominado “legislação e certificação sanitária”, encontram-se as medidas iniciais adotadas pelo setor para o restabelecimento das ACTs, por meio dos Decretos nº 28.114, 28.148 e 28.204, estabeleceu-se os protocolos de segurança sanitária para a retomada das atividades turísticas e o enfrentamento da pandemia no Município de Foz do Iguaçu. A reabertura dos estabelecimentos foi condicionada à assinatura de Termo de Responsabilidade Sanitária, assumindo o compromisso de cumprimento dos protocolos estabelecidos. Superada essa etapa, a Secretaria de Turismo, COMTUR e Sebrae, concederam aos estabelecimentos aptos o Certificado de Responsabilidade Sanitária e o Selo de Ambiente Protegido, citados pelos entrevistados como: “Certifica Foz - Selo empresa segura”. De acordo com o Ministério do Turismo, o selo é um incentivo para que os consumidores sintam-se seguros para viajar e frequentar ambientes que cumpram protocolos para prevenção da Covid-19, posicionando o destino como protegido e responsável.

Outra ação citada nas entrevistas é relacionada revisão da legislação para realização de eventos, no entanto, o decreto vigente que regulamenta a concessão da licença de localização e funcionamento para realização de eventos de qualquer natureza no município de Foz do Iguaçu é de maio de 2019, ou seja, data anterior à

pandemia. Nesse caso, embora seus efeitos positivos no período pós-pandemia, para este estudo, não considera-se uma ação idealizada para retomada do turismo.

A edição de decretos estabelecendo a adoção de protocolos de segurança sanitária normatizou e possibilitou a reabertura dos estabelecimentos, em especial, aeroporto, hotéis e atrativos, retomando de maneira gradual a atividade turística da cidade. De acordo com o entrevistado E1, com o Certificado de Responsabilidade Sanitária e o Selo de Ambiente Protegido, previstos na ação “Certifica Foz”, “credenciou o município para antecipar a retomada de eventos e receber o público que estava ansioso para viajar, isso tudo em um ambiente seguro.”

No grupo II, “investimentos públicos em infraestrutura e inovação”, os entrevistados identificam o programa “Acelera Foz” como determinante para o processo de retomada econômica da cidade. De acordo com a ACIFI, entidade encarregada pela coordenação executiva do projeto acelera Foz, o programa como um todo envolve diversas ações para o desenvolvimento econômico de Foz do Iguaçu. São 40 iniciativas distribuídas em sete eixos: infraestrutura, divulgação, retomada econômica do turismo, empreendedorismo, inovação e atração de investimentos, apoio à produção e comercialização, e fomento de políticas públicas. Dessa forma, o projeto não trata-se de uma medida exclusiva para o setor turístico, mas, sim, um programa maior que engloba distintas áreas com um objetivo comum que é restabelecer a retomada econômica da cidade.

Especificamente relacionado à retomada do turismo, objeto desse estudo, inicialmente o projeto previa investimento em infraestrutura e obras de revitalização dos corredores turísticos, editais de inovação, incentivo ao turismo regional, início das obras de revitalização do Espaço das Américas e inauguração do Mercado Municipal, entre outras iniciativas pontuais que serão abordadas nos demais grupos (ACIFI, 2020).

Figura 12 – Eixos de atuação do Programa Acelera Foz

PROGRAMA ACELERA FOZ



Fonte: ACIFI (2020).

Em relação ao investimento público na melhoria da infraestrutura turística, os entrevistados identificam: “concessão do aeroporto; ampliação do aeroporto; construção da nova ponte entre Brasil e Paraguai; e duplicação da BR 469 (Rodovia das Cataratas)”. Os três últimos citados encontram-se previstos no programa Acelera Foz. No entanto, não fazem parte do eixo estratégico específico planejado às ações de retomada do turismo. Além disso, são obras que já estavam em andamento ou discussão antes da pandemia, em especial, a segunda ponte entre Brasil e Paraguai e a duplicação da BR 469, são demandas históricas da população local. A ampliação do aeroporto teve início em fevereiro de 2020 e finalizada em março de 2021 (INFRAERO, 2021). A construção da segunda ponte entre Brasil e Paraguai iniciou-se em agosto de 2019 e teve sua entrega em dezembro de 2022 (ITAIPU, 2022). A duplicação da BR 469 teve início em setembro de 2022 e encontra-se em execução (DER-PR, 2022). Embora parte da execução e entrega ou início dessas obras tenham ocorrido no período pós-pandemia, não podemos considerá-las como uma resposta aos efeitos ocasionados pela pandemia, visto que já estavam em curso. Da mesma maneira a “concessão do aeroporto”, pois trata-se

de uma decisão de competência exclusiva do Governo Federal, o qual no mesmo processo que desestatizou o aeroporto de Foz do Iguaçu, privatizou também vários outros aeroportos no denominado “Bloco Sul da 6ª Rodada de Concessões de Aeroportos⁶” (ANAC, 2021). Dessa forma, entende-se que, para fins desse estudo, embora possam representar avanços para o setor turístico local, não compreendem às ações adotadas visando à retomada do turismo local.

Dessa forma, o estudo não identificou investimentos públicos em infraestrutura como resposta direta aos efeitos ocasionados pela pandemia, ou seja, idealizados, implementados e executados visando à retomada do setor. É conhecido que durante o período pós-pandemia importantes obras ocorreram na cidade, as quais refletem positivamente para o setor, no entanto, tratam-se de investimentos que já estavam em curso antes mesmo da pandemia. De toda forma, apesar do cenário adverso, em especial o desequilíbrio entre receitas e despesa nas finanças públicas, há de se destacar a manutenção desses investimentos em período de escassez orçamentária. O que constata-se com a opinião do Entrevistado E3 e os noticiários corroboram, a participação da Itaipu Binacional nesse processo foi fundamental, sobretudo pela viabilização financeira para realização dos projetos.

No Grupo III, “preservação de empregos e empresas”, concentram-se as ações mencionadas pelos entrevistados que refletem de alguma maneira na manutenção de empregos e/ou suporte financeiro às empresas. Para tanto, apontam as seguintes: “Foz juro zero - financiamentos para preservação de empresas e empregos no setor – preservação de empregos e manutenção das empresas - acordos de trabalhos para preservação de empregos”.

Relacionado aos “acordos de trabalhos para preservação de empregos - preservação de empregos e manutenção das empresas” os sindicatos patronal (SINDHOTÉIS) e laboral (STTHFI) firmaram acordo para a manutenção de empregos nos setores de hotelaria hospedagem, bares e gastronomia de Foz do Iguaçu. Inicialmente, a medida baseou-se no Art. 476-A da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o referido artigo apresenta a seguinte redação:

6 Bloco Sul compreendeu a concessão dos aeroportos de Curitiba/PR, Foz do Iguaçu/PR, Londrina/PR, Bacacheri/PR, Navegantes/SC, Joinville/SC, Pelotas/RS, Uruguaiana/RS e Bagé/RS (ANAC, 2021).

Art. 476-A. O contrato de trabalho poderá ser suspenso, por um período de dois a cinco meses, para participação do empregado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador, com duração equivalente à suspensão contratual, mediante previsão em convenção ou acordo coletivo de trabalho e aquiescência formal do empregado, observado o disposto no art. 471 desta Consolidação. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001). § 1º Após a autorização concedida por intermédio de convenção ou acordo coletivo, o empregador deverá notificar o respectivo sindicato, com antecedência mínima de quinze dias da suspensão contratual. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001). § 2º O contrato de trabalho não poderá ser suspenso em conformidade com o disposto no caput deste artigo mais de uma vez no período de dezesseis meses. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001). § 3º O empregador poderá conceder ao empregado ajuda compensatória mensal, sem natureza salarial, durante o período de suspensão contratual nos termos do caput deste artigo, com valor a ser definido em convenção ou acordo coletivo. § 4º Durante o período de suspensão contratual para participação em curso ou programa de qualificação profissional, o empregado fará jus aos benefícios voluntariamente concedidos pelo empregador. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001). § 5º Se ocorrer a dispensa do empregado no transcurso do período de suspensão contratual ou nos três meses subsequentes ao seu retorno ao trabalho, o empregador pagará ao empregado, além das parcelas indenizatórias previstas na legislação em vigor, multa a ser estabelecida em convenção ou acordo coletivo, sendo de, no mínimo, cem por cento sobre o valor da última remuneração mensal anterior à suspensão do contrato. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001). § 6º Se durante a suspensão do contrato não for ministrado o curso ou programa de qualificação profissional, ou o empregado permanecer trabalhando para o empregador, ficará descaracterizada a suspensão, sujeitando o empregador ao pagamento imediato dos salários e dos encargos sociais referentes ao período, às penalidades cabíveis previstas na legislação em vigor, bem como às sanções previstas em convenção ou acordo coletivo. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001). § 7º O prazo limite fixado no caput poderá ser prorrogado mediante convenção ou acordo coletivo de trabalho e aquiescência formal do empregado, desde que o empregador arque com o ônus correspondente ao valor da bolsa de qualificação profissional, no respectivo período. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001).

Posteriormente, devido ao cenário de crise econômica durante a pandemia de Covid-19, o Governo Federal criou por meio da Medida Provisória nº. 936, de 2020, convertida na Lei nº. 14.020, de 2020, denominado Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, e um novo acordo foi firmado considerando a nova legislação (SINDHOTÉIS, 2020).

O acordo de trabalho celebrado entre os sindicatos patronal e laboral do setor de hospedagem e gastronomia, gerou alívio financeiro para os empregadores e preservou cerca de 4.500 postos de trabalhos. Além da manutenção dos empregos, a medida contribuiu com a diminuição do risco de exposição desses trabalhadores ao vírus ao mesmo tempo que lhes oportunizou qualificação profissional. Dessa

forma, segundo os dirigentes sindicais, o principal efeito positivo da medida foi suspensão temporária dos contratos de trabalhos preservando a saúde a renda e o emprego do trabalhador.

Entretanto, cabe destacar que embora reconheça-se os esforços dos sindicatos em busca de uma solução, parte significativa dessa ação efetivada é originária da política pública adotada pelo Governo Federal. Não idealizadas exclusivamente para o setor turístico, mas, sim, para auxiliar empresas de diferentes portes e setores da economia, dentre eles a cadeia produtiva do turismo.

Já em relação ao “Foz juro zero - financiamentos para preservação de empresas e empregos no setor”, implementando pela Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu. O programa “Foz Juro Zero” tratou-se da disponibilização de créditos oriundos do programa Paraná Recupera, do Governo do Estado, em que a Prefeitura se responsabilizou em pagar os juros das parcelas para profissionais autônomos e liberais, trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI) e microempresários (ME), que contratarem o crédito (FOMENTO PARANÁ, 2020).

A medida oportunizou acesso ao crédito com juros subsidiados, com carência de 12 meses, para pagamento da parcela inicial, a uma extensa lista de atividades formais e informais, dentre elas, profissionais e pequenos empreendedores ligados à atividade turística, tais como: guias de turismo, motoristas de aplicativos, taxistas, cantores, músicos, vendedores ambulantes, motoristas autônomos, dentre outras atividades duramente impactadas pelos efeitos da pandemia. De acordo com dados divulgados pela Prefeitura Municipal, a medida resultou na liberação de 2.158 linhas de créditos, totalizando o montante superior a R\$ 10,6 milhões de reais em créditos concedidos (PMFI, 2022).

No Grupo IV, “capacitação de profissionais”, os entrevistados observam “capacita Foz - capacitação de profissionais ligados ao turismo - qualificação e capacitação de profissionais - capacita guias - qualificações de profissionais do turismo pelo sindicato de hotéis”. Relacionado ao “capacita Foz - capacitação de profissionais ligados ao turismo - qualificação e capacitação de profissionais - capacita guias” destacam-se duas ações idealizadas e financiadas pela Itaipu Binacional e executadas em conjunto com o Instituto Internacional Polo Iguassu. A

primeira foi direcionada exclusivamente para os profissionais guias de turismo, denominada “capacita guias”. Em duas edições 225 guias foram capacitados sobre novas formas de apresentar os atrativos de Foz, além de cuidados para promover uma experiência segura para os turistas. Todos os profissionais receberam bolsa de estudo de R\$ 450,00 pelo período de três meses.

Figura 13 – Divulgação programa “Capacita Guias”



Fonte: Polo Iguassu (2020)

Em um segundo momento implementou-se o projeto “capacita Foz”, de maneira ampliada, contemplou diversas áreas do turismo, como meios de hospedagem, eventos, guias de turismo, transporte, cultura, alimentos e bebidas, agências, entre outros. Além da gratuidade dos cursos, o projeto auxiliou os participantes com uma bolsa de estudos de R\$ 550,00 ao longo dos três meses de duração dos cursos. O projeto objetivou a capacitação, no total, de 2.250 profissionais da cidade. De acordo com Itaipu Binacional, o projeto contou com o investimento de R\$ 4,7 milhões, integralmente viabilizados pela Hidrelétrica (ITAIPU, 2021).

Figura 14 – Anúncio programa “Capacita Foz”



Fonte: ITAIPU (2021)

Já em relação às “qualificações de profissionais do turismo pelo sindicato de hotéis”, conforme já abordado no Grupo III, o Sindhotéis e o STTHFI, considerando a legislação vigente, firmaram acordo para suspensão dos contratos de trabalho, com previsão de realização de cursos de qualificação por parte dos trabalhadores. A ação beneficiou exclusivamente os profissionais empregados formalmente no setor de hospedagem e gastronomia e possibilitou a qualificação de cerca de 4.500 profissionais, com o recebimento de auxílio do Governo Federal e valor complementar pago pelo empregador (SINDHOTÉIS, 2020).

No grupo V “Social”, identifica-se a ação “Foz conhecendo Foz”, qual trata-se do projeto “Foz conhecendo Foz”. O programa de iniciativa da Câmara Municipal de Vereadores, foi instituído pela Prefeitura Municipal por meio da Lei nº. 4.885, de 14 de agosto de 2020, com a finalidade de promover o acesso à cultura local e formar multiplicadores na divulgação dos atrativos turísticos, visando à retomada das atividades turística, devido à pandemia do COVID-19 (CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU – PR, 2021). Sua execução ficou a cargo da Secretaria de turismo, seus efeitos foram duplamente positivos, na medida que mitigou um grave problema econômico vivenciado por guias e profissionais do transporte turístico e

escolar. Pois, esses trabalhadores foram contratados pelo município para a realização dos passeios, lhes gerando trabalho e renda, ao mesmo tempo que oportunizou aos moradores, gratuitamente, a experiência de conhecer os principais atrativos turísticos locais em condições semelhantes as quais os turistas usufruem ao visitar a cidade, propiciando-os raros momentos de lazer e bem estar naquele período.

O projeto oportunizou a 5.182 moradores passeios gratuitos aos principais atrativos da cidade. Ao todo, foram cerca de 1.260 serviços prestados à população, realizados por meio da contratação de 212 guias e 157 motoristas do turismo ou do transporte escolar. De acordo com dados da Secretaria de Turismo, responsável pela execução do projeto, cerca de um milhão de reais foram destinados para o pagamento dos prestadores do serviço (PMFI, 2021).

Quadro 15 - Foz conhecendo Foz em números

Moradores atendidos	Serviços prestados	Guias contratados	Motoristas contratados
5.182	1.260	212	157

Fonte: Elaborado pelo autor baseado em PMFI, 2021.

Embora a aprovação da lei que instituiu o projeto tenha ocorrido em agosto de 2020, seus benefícios à população e aos prestadores do serviço somente tiveram efeito a partir de janeiro de 2021, quando iniciaram-se os passeios. Considerando que tratou-se de uma medida emergencial, dada vulnerabilidade social em que encontravam-se os trabalhadores (guias e condutores), a morosidade na implementação da política pública foi o ponto negativo. Entende-se que esse fato interferiu diretamente na efetividade da ação, pois, de início, previu-se para o projeto R\$ 3.000.000,00 de orçamento, no entanto, ao término da ação, a execução aproximou-se de um terço do valor inicialmente previsto.

No grupo VI “Investimentos privados na expansão e melhoria da oferta turística”, encontram-se ações realizadas exclusivamente com recursos privados,

citadas pelos entrevistados como: “investimentos em novos atrativos e equipamentos turísticos pelo setor privado - investimentos privados na expansão e melhoria da oferta turística - Melhoria da oferta turística com a expansão e inauguração de novos atrativos e rede hoteleira”.

Relacionado aos atrativos turísticos, entre o período de 2020 a 2022, Foz do Iguaçu teve a inauguração de novos empreendimentos. A roda-gigante, batizada de “Yup Star Foz”, a primeira etapa do Wonder Park, com suas duas atrações iniciais o “Movie Cars” e o “Show das Águas Dançantes” e melhorias e ampliações no já existente complexo Dreams Park Show. Em andamento encontra-se a construção do “AquaFoz”, um aquário destinado à visitação.

Além desses atrativos culturais e de lazer, a cidade recebeu investimentos privados com a instalação de lojas francas⁷, denominadas “*free shops*”. Ao todo, 5 (cinco) lojas instalaram-se na cidade: 1) “Sky Duty Free” (2020); 2) “Liberty Duty Free” (2020); 3) “Cell Shop Duty Free” (2021); 4) “Duty Free Wines” (2021); e 5) “Paris Duty Free” (2022), fortalecendo o turismo de compras (PMFI, 2023).

Nas áreas de hotelaria e alimentos e bebidas, também foram abertos novos empreendimentos. Já finalizadas observa-se ampliações e instalações de hotéis, restaurantes, churrascarias e cantinas, em curso ainda encontram-se em planejamento ou execução a construção de novos meios de hospedagem. De acordo com o Sindhotéis, a rede hoteleira prevê o aumento de dois mil leitos nos próximos anos (PMFI, 2023). No setor privado, ainda que alguns projetos tenham sido planejados e iniciados antes da pandemia, é de se destacar que os empreendedores mostraram confiança em dar prosseguimento nesses investimentos em um cenário nada favorável, agregando positivamente para o processo de retomado do setor.

No grupo VII “Promoção do destino”, encontram-se as ações reconhecidas pelos entrevistado para divulgação do destino: “campanha publicitária para promoção do destino - marketing de destino - campanhas institucionais de

7 O regime aduaneiro especial de loja franca, mundialmente conhecidas como Duty Free, permite a instalação de estabelecimento comercial em portos ou em aeroportos alfandegados (zona primária) para vender mercadoria nacional ou estrangeira a passageiro em viagem internacional, sem a cobrança de tributos, contra pagamento em moeda nacional ou estrangeira. No ano de 2012, foi autorizada também a instalação de lojas francas em fronteiras terrestres, em municípios caracterizados como cidades gêmeas de cidades estrangeiras na linha de fronteira do Brasil (RECEITA FEDERAL, 2014).

promoção do destino - campanhas de promoção do destino denominada vem para Foz - realização de campanhas publicitárias para promover o destino”.

A principal ação promocional desenvolvida foi a campanha oficial para retomada do turismo, nomeada “Cansado de ficar em casa? Vem pra Foz”. Promovida pela Itaipu Binacional com apoio dos principais atores do turismo local, a campanha foi lançada em agosto de 2020, com o foco inicial de estimular o turismo regional, pois era o único turista que podia movimentar-se naquele momento. Em uma segunda fase, em julho de 2021, ampliou-se o raio de alcance, tendo como objetivo principal apresentar Foz do Iguaçu como destino seguro, que adotou protocolos sanitários, com uma diversidade de opções de atrações preparadas para receber o turista (ITAIPU, 2020).

Figura 15 – Arte da campanha “Vem pra Foz!”



Fonte: ITAIPU (2020)

Em 2020, os principais resultados foram observados nos feriados nacionais e finais de semana, com predominância do turismo rodoviário e regional. Na segunda edição (2021), além do turismo regional, com o avanço da vacinação contra o

coronavírus e o retorno gradual da malha aérea, explorou-se as potencialidades do turismo doméstico. Conforme dados de visitação do Parque Nacional do Iguaçu, nesse período registrou-se aumento no fluxo de turistas dos estados Santa Catarina, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Ceará e Distrito Federal (CATARATAS DO IGUAÇU, 2021).

Em 2022, comparado com os anos anteriores do período pós-pandemia, o Parque apresentou expressivo aumento no número de visitantes, recebendo 1.434.308 visitantes. A visitação foi 118% maior que a registrada no ano de 2021, quando 655.335 pessoas estiveram na unidade de conservação. Em comparação com 2019, período anterior à pandemia e melhor ano de visitação da história, o parque recuperou 71% do total de 2.020.358 ingressos daquele período. Ainda, de acordo com a administração do parque, além do predomínio de visitantes nacionais, registrou-se o aumento da presença do turista internacional, ao todo, visitantes de 148 países visitaram a unidade de conservação (AGENCIA DE NOTÍCIAS DO PARANÁ, 2023). De acordo com o Entrevistado E3, as ações adotadas de marketing de destino, feitas durante a pandemia ou pós-pandemia, deixaram Foz da Iguaçu “na prateleira de um destino turístico e os resultados positivos são percebidos a cada mês com o aumento da curva de visitação”.

O grupo VIII “Restabelecimento da malha aérea”, encontram-se as ações identificadas nas entrevistas “restabelecimento da malha aérea - recomposição da malha aérea - retomada da malha aérea”. A aviação assim como o turismo se caracterizam por serem setores dinâmicos altamente suscetíveis às alterações situacionais, em âmbito global foram drasticamente afetados pela pandemia. Em Foz do Iguaçu, no período mais crítico da pandemia, a conexão aérea foi totalmente interrompida. Nesse sentido, os atores locais se movimentaram para o restabelecimento da malha aérea.

As ações adotadas basicamente consistiram em apresentar dados e demonstrativos dos potenciais da cidade aos diretores das companhias aéreas, no intuito de ouvi-los e sensibilizá-los visando a ampliação de voos para o destino, estabelecendo parcerias e alinhando ações promocionais conjuntas. Ao mesmo tempo reivindicando junto ao Governo do Estado a redução da alíquota do ICMS para abastecimentos das aeronaves em território paranaense, segundo as

companhias, o subsídio é parte primordial para o plano de retomada dos voos para Foz.

No período pós-pandemia, o Aeroporto Internacional de Foz do Iguaçu teve importantes mudanças, a primeira trata-se da ampliação da pista habilitando-a para voos de longa distância e de grande porte, fortalecendo, em especial, a possibilidade de desenvolvimento do turismo internacional. A segunda trata-se da alteração da empresa responsável pela gestão administrativa e operacional do aeroporto, com a privatização, a estatal Infraero deixou o comando e as operações passaram à concessionária CCR Aeroportos. Ambas as alterações são vistas positivamente pelo setor local que acredita ser um ponto positivo para o restabelecimento e ampliação da malha aérea (AGENCIA DE NOTICIAS DO PARANÁ, 2021).

Os números de embarques e/ou desembarques do Aeroporto Internacional de Foz do Iguaçu após dois anos de estabilidade (2020 e 2021), apresentaram considerável percentual de crescimento no ano de 2022. De acordo com dados da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), 1.473.642 passageiros embarcaram ou desembarcaram no Aeroporto Internacional de Foz do Iguaçu em 2022. O número representa uma alta de 59% comparado com ano de 2021, no entanto, embora crescente, ainda está distante dos dados registrados no ano que antecedeu a pandemia (2019), quando o fluxo ultrapassava dois milhões de pessoas (ALVARO, 2023).

Quadro 16 - Fluxo de passageiros Aeroporto Internacional Foz do Iguaçu 2019-2022

Ano	2019	2020	2021	2022
Fluxo passageiros	2.288.602	822.404	926.799	1.473.642

Fonte: elaborado pelo autor com base em Alvaro (2023).

3.3.3 Percepção dos atores em relação aos efeitos das medidas e ações

De acordo com o entrevistado E1, as ações tiveram duas finalidades distintas. A primeira estava relacionada com a manutenção das empresas e profissionais que atuavam no turismo. A segunda teve a ver com os preparativos para o momento em que o turismo iniciasse o retorno. Com as restrições impostas pela pandemia e a consequente suspensão das atividades, segundo o entrevistado, o objetivo inicial foi

viabilizar maneiras de garantir empregos e recursos para suportar o momento crítico. Para tanto, desenvolveram-se os programas “Foz Juro Zero”, “Capacita Guias”, “Capacita Foz” e “Foz Conhecendo Foz”. Já a outra frente de trabalho, teve a preocupação em preparar o destino para o momento do retorno das atividades. Para isso, destacou os projetos como o "Certifica Foz" e o "Acelera Foz", unindo às ações de marketing e os primeiros eventos presenciais, capacitaram o destino para restabelecimento da atividade.

O entrevistado E2, reconhece que as ações adotadas pelos atores locais foram positivas. E atribui como determinante para esse resultado o programa "Acelera Foz". Sem saber quantificar, ressalta que o trabalho conectado entre as diversas instituições fez com que o processo de retomada ocorresse de maneira ordenada e com maior rapidez. Entende que o êxito do trabalho deve-se à existência prévia do Codefoz, em que as medidas e ações não se limitaram apenas ao setor do turismo, mas a economia local como um todo. Embora os efeitos negativos da pandemia, o entrevistado conclui que "ela ajudou no avanço de alguns projetos que estavam parados". De igual maneira, o entrevistado E3, avalia que as ações geraram efeitos positivos ao destino. Considera que o retorno dos turistas e os contínuos aumentos nos números de visitantes, período após período, são reflexos das ações e medidas adotadas durante a pandemia ou pós-pandemia, quais deixaram "Foz do Iguaçu na prateleira de um destino turístico e isso está dando resultado agora".

Já o entrevistado E5, entende que as ações e medidas adotadas auxiliaram durante o período mais crítico da pandemia, em especial para dar condições para o restabelecimento da atividade, no entanto, passado esse período, não visualiza nada que está acontecendo atualmente como resultado desse trabalho. Atribui esse sentimento à ausência de indicadores para acompanhamento dos resultados, finaliza reconhecendo que foi um período de muita união e trabalho cooperado, todavia, não gerou nenhum grande legado para a retomada, nem mesmo a união entre os atores locais se manteve.

O entrevistado E6, também não vislumbra grandes benefícios resultados das medidas e ações adotadas, reconhece apenas proveitos positivos relacionado às tratativas que o setor adotou para o restabelecimento da malha aérea em que os

resultados são percebidos com o retorno gradual dos voos e conquistas de novas linhas. Entende que o processo de retomada da atividade foi um movimento natural, em que as pessoas voltaram a viajar devido ao avanço da cobertura vacinal e a consequente flexibilização das restrições, segunda o entrevistado, "não pode-se afirmar que Foz do Iguaçu se esforçou mais que outro destino, o ponto fundamental foi a melhoria do cenário sanitário". Na mesma linha de percepção identifica-se o entrevistado E4, ao afirmar que se houveram efeitos positivos, não foram percebidos, "a volta do movimento parece ter sido mais uma consequência natural do que algo planejado".

Com base nas opiniões dos entrevistados, percebe-se que não há um consenso. Os personagens possuem percepções diferentes em relação aos resultados das ações e medidas implementadas. Embora todos tenham identificado a formulação de ações e medidas para o restabelecimento da atividade, o mesmo não ocorre com a visualização dos possíveis efeitos gerados por elas.

De acordo com os estudiosos do assunto, as políticas públicas possuem um ciclo que perpassa diferentes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. A primeira fase, da agenda, é o momento de definição de temas prioritários a serem tratados pelo Estado. A segunda fase, de formulação, é o momento em que as políticas serão objeto de formulação, de planejamento, de decisão sobre seus modelos e objetivos. A terceira fase é a da implementação, momento em que os planos formulados se tornarão realidade. Por fim, a fase de avaliação é aquela em que os resultados das políticas públicas serão mensurados (LOTTA, 2019).

Observa-se aqui, portanto, a participação na fase inicial de discussões para definição das ações e medidas a serem adotadas, ou seja, nas etapas de construção da agenda e formulação da política pública, e um distanciamento da participação nas etapas seguintes, afetando o monitoramento da execução e a avaliação dos resultados.

Nesse aspecto, Peixoto (2015), atenta que a participação social não limita-se apenas à etapa inicial da política pública, devendo ocorrer de maneira efetiva em todo ciclo da política pública, contribuindo na qualificação das ações. O afastamento da participação social nas etapas seguintes pode sustentar uma percepção de

efetividade/eficiência/eficácia que não corresponde de fato aos aspectos fundamentais do problema público ou dos anseios da sociedade. Dessa forma, a concepção participativa deve ser compreendida em sua totalidade, de maneira a permitir o controle social em todas as fases do processo.

Segundo Hall (2004), para que haja o desenvolvimento satisfatório das políticas públicas de turismo é preciso avaliar e monitorar as ações. Avaliação e monitoramento são fundamentais na medida em que:

avaliam o grau de necessidades políticas e intervenções do governo; Possibilitam o teste de hipóteses referentes ao funcionamento do processo, a natureza dos resultados e a eficiência dos programas; Especificam sobre resultados e impactos da política; e Medem a eficiência e relação custo-benefício das políticas e planos de turismo em termos dos recursos financeiros, humanos e de capital.

Para tanto, Peixoto (2015) diz ser imprescindível a mensuração das ações e seus impactos por meio de indicadores que contemplem a possibilidade de participação dos grupos interessados na política. Nesse sentido, entende-se que a percepção dos atores em relação aos efeitos gerados pelas medidas e ações adotadas está diretamente ligado à participação destes no acompanhamento da implantação e na avaliação das políticas públicas adotadas. O restringimento da participação nessas fases do processo e/ou a ausência de instrumentos de controle eficientes e acessíveis aos atores interessados, prejudicam a avaliação dos resultados por parte desses.

Na linha do que foi explanado acima, em consonância com Peixoto (2015), este estudo não identificou a participação efetiva dos atores interessados nas etapas de implementação e avaliação das ações e medidas adotadas. Isso não significa dizer que não houve, no entanto, pode-se afirmar que foi insuficiente, o que reflete na percepção de boa parte dos entrevistados.

Ainda, constata-se a falta de métricas específicas para uma análise mais aprofundada dos resultados por parte dos personagens, em síntese utiliza-se como parâmetro o número de visitantes, em especial, os registros de ingressos do Parque Nacional do Iguaçu. Entende-se que esse é um dado estatístico essencial para o destino, no entanto, conforme abordado no referencial teórico, o desenvolvimento da atividade deve ir além de aspectos restritamente quantitativos, sobretudo há de se considerar a questão social.

Dessa forma, o processo de avaliação da política pública de turismo deve ir além disso, a atividade é dinâmica e possui externalidades negativas e positivas à população receptora. Assim, a efetividade ou não da política deve passar, também, necessariamente, pela mensuração desses efeitos, de modo que se minimize os impactos negativos e maximize os positivos.

De acordo com as diretrizes do Programa de regionalização do turismo, o sucesso de um programa ou de um projeto depende de planejamento, de executores eficazes na implementação das ações e da construção de uma base de dados atualizada e confiável para um eficiente monitoramento e avaliação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É perceptível a importância socioeconômica do turismo para a cidade de Foz do Iguaçu. Em razão da baixa diversificação econômica local, trata-se do principal empregador e gerador de renda, ao tempo que foi uma das atividades mais afetada pela pandemia de COVID19. Os primeiros efeitos negativos da pandemia manifestaram-se no final do primeiro trimestre de 2020. Tão logo o poder público adotou medidas de contenção ao coronavírus, em especial o isolamento e distanciamento social, de imediato interrompeu-se o fluxo turístico e afetou todas as atividades relacionadas a cadeia produtiva do setor. Em Foz do Iguaçu, devido à elevada dependência econômica da cidade atrelada ao setor, os efeitos foram potencializados e ocasionaram em uma grave crise socioeconômica sem precedentes.

Tal cenário demandou a atuação integrada e coordenada dos diversos atores que compõem o setor de turismo local, no sentido de empreender esforços para desenvolver medidas e ações visando a mitigação dos efeitos negativos e o restabelecimento da atividade. De conhecimento desses fatos, originou-se a pergunta norteadora da pesquisa: as medidas e ações desenvolvidas pelo setor de turismo de Foz do Iguaçu – Paraná, para enfrentamento da crise e retomada da atividade turística do destino, foram realizadas sob a perspectiva da gestão participativa?

Para auxiliar na busca da resposta elegeu-se duas hipóteses: a) as ações para enfrentamento da crise e retomada do turismo foram realizadas de maneira integrada com a participação efetiva dos atores locais; e b) o planejamento integrado e a participação dos agentes locais impactaram positivamente para o restabelecimento da atividade turística no destino de Foz do Iguaçu (PR). Nesse sentido, o presente estudo teve como objetivo geral analisar se as medidas e ações desenvolvidas pelo setor de turismo de Foz do Iguaçu, para mitigação dos efeitos da COVID19 e restabelecimento da atividade no período pós-pandemia, foram realizadas sob a perspectiva da gestão participativa.

Para tanto, definiu-se três objetivos específicos, o primeiro tratou de contextualizar o impacto da pandemia na oferta turística de Foz do Iguaçu. De

maneira sintética, demonstrou-se a queda do fluxo de visitantes nos principais atrativos do destino, o reflexo dessa redução sobre as Atividades Características do Turismo e seu efeito multiplicador negativo na economia local. O segundo objetivo específico teve-se em identificar os agentes e instituições envolvidos no processo de mitigação dos efeitos negativos e retomada do setor no período pós-pandemia. Baseado em entrevistas com atores chaves do setor, identificou-se os principais agentes que participaram do processo e suas contribuições.

Constata-se que o Comtur foi a instituição que promoveu a participação. No entanto, apesar do Conselho Municipal de Turismo possuir em sua composição formal diversos atores, ao todo 37 instituições representativas, públicas e privadas, direta e indiretamente ligadas ao turismo, demonstrou-se baixo engajamento desses nas discussões. A participação ativa no processo foi exercida por um número reduzido de atores. Observa-se a presença preponderante das organizações representativas do setor privado, direta e indiretamente ligadas ao turismo, do poder público com a Secretaria de Turismo, Câmara de Vereadores e Itiapu Binacional e por entidades da Sociedade Civil Organizada que compõem o Codefoz e/ou Comtur.

Nota-se ausência do cidadão comum, da classe trabalhadora do setor, das instituições públicas e privadas de ensino superior, dos cidadãos usuários (turistas) e das entidades da Sociedade Civil Organizada não vinculadas ao Codefoz e/ou Comtur. Entende-se que a realização extemporânea da Conferência Municipal do Turismo restringiu a participação a determinados grupos, acarretando em menor envolvimento da comunidade receptora.

O terceiro objetivo específico tratou de identificar as principais medidas e ações desenvolvidas para mitigação dos efeitos negativos e retomada do turismo. Utilizou-se de dados obtidos em entrevistas e complementarmente de informações divulgadas nos noticiários e portais oficiais. Elencou-se as medidas e ações adotadas, abordando-as de maneira resumida e por fim analisou-se a percepção dos entrevistados em relação aos resultados gerados ao setor pelas políticas públicas adotadas.

Embora os personagens entrevistados identifiquem ações e medidas adotadas, não há um consenso em relação aos efeitos por elas gerados ao setor. Observa-se que a participação ocorreu na fase inicial do processo, ou seja, nas

etapas de construção da agenda e formulação da política pública, e evidencia-se um distanciamento da participação nas etapas seguintes, afetando o monitoramento da execução e a avaliação dos resultados. Entende-se que a insuficiência ou ausência de fluxos e métricas para acompanhamento e análise dos resultados por parte dos atores, ou ainda, o não compartilhamento de informações com esses, comprometeu a participação, em especial o controle social relacionado à eficácia das políticas públicas adotadas.

Percebeu-se ainda certa desconexão de alguns atores na visualização das medidas e ações executadas. Obras e projetos em andamento ou finalizados no período pós-pandemia, são interpretados como medidas adaptadas para o restabelecimento da atividade. No entanto, o estudo deixa claro que tratam-se de projetos já em curso, idealizados e planejados em período anterior a pandemia. Assim, ainda que possam impactar positivamente para o setor, não podem ser considerados como uma resposta do setor à crise.

Além da atuação do poder público, em boa medida representado pelo protagonismo da Itaipu Binacional, em especial pela sua capacidade de destinação de recursos financeiros, a qual viabilizou grande parte das ações e medidas mapeadas por esse estudo. Registra-se investimentos privados na expansão da rede hoteleira, novos atrativos turísticos e na abertura de lojas francas.

Diante dos dados colhidos, das análises e resultados apresentados acima, é possível afirmar que as hipóteses, inicialmente anunciadas, confirmam-se parcialmente.

Em relação a hipótese a), constatou-se que as medidas e ações adotadas para o enfrentamento da crise e retomada do setor foram discutidas e definidas no âmbito do Comtur. No entanto, a dinâmica estabelecida resultou em baixo engajamento dos personagens locais, em grande parte pela não realização da Conferência Municipal de Turismo em seu calendário habitual ou, na melhor das opções, sua antecipação. Assim, importantes atores não participaram do processo, comprometendo parcialmente a efetividade da participação.

Já a hipótese b), embora perceba-se que tenha ocorrido a participação de atores locais na construção de um planejamento integrado para restabelecimento da atividade, assim como visualiza-se possíveis resultados positivos, por exemplo, o

aumento contínuo de visitantes. A ausência de métodos para o monitoramento das políticas públicas implementadas, assim como de indicadores para comparação e avaliação dos resultados, não permitem adequada mensuração de seus efeitos. Dessa forma, não constituem-se elementos suficientes para afirmar por completo de que o planejamento integrado e a participação dos agentes locais impactaram positivamente para o restabelecimento da atividade no destino.

Em síntese, ainda que com baixo envolvimento da comunidade receptora, as medidas e ações para enfrentamento da crise e retomada da atividade turística do destino, em sua etapa inicial, foram realizadas considerando os preceitos da gestão participativa. No entanto, nas fases seguintes do ciclo da política pública a participação é afetada. A ausência de fluxos, métricas e indicadores para o monitoramento das ações comprometem o efetivo controle social e a avaliação da eficácia das políticas públicas implementadas. Uma vez que, uma política pública que permita a participação deve ter toda sua trajetória construída sobre processos, instrumentos e instituições que sejam essencialmente participativos, não evidencia-se essa integralidade no objeto desse estudo.

Por fim, sugere-se que sejam feitas novas pesquisas no sentido de analisar e avaliar a governança turística⁸ de Foz do Iguaçu, de modo a investigar de maneira aprofundada a sua estrutura organizacional e a dinâmica de articulação dos atores em torno do desenvolvimento da política pública local de turismo.

⁸ A governança do turismo constitui-se em espaços de articulação dos atores sociais e de proposição, análise e monitoramento de políticas, planos e projetos para o desenvolvimento sustentável da atividade turística.

REFERÊNCIAS

ABREU, I. B.; COSTA, S. R. Planejamento participativo e sua contribuição para desenvolvimento sustentável da atividade turística. Artigo apresentado para XI **Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia-SEGeT**, 2014.

ACIFI. **Acelera Foz define ações prioritárias em sete eixos de desenvolvimento**, 2020. Disponível em:<<https://acifi.org.br/acelera-foz-define-acoes-prioritarias-em-sete-eixos-de-desenvolvimento/>>. Acessado em 12 de janeiro de 2022.

AGENCIA DE NOTICIAS DO PARANÁ. **Governo do Estado do Paraná**. 2021. Disponível em:<<https://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=110360>>. Acessado em 22 de agosto de 2021.

AGENCIA DE NOTICIAS DO PARANÁ. **“Com concessão, aeroporto de Foz do Iguaçu terá fluxo 295% maior em 2050**, 2010. Disponível em:<<https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Com-concessao-aeroporto-de-Foz-do-Iguacu-tera-fluxo-295-maior-em-2050>>. Acessado em 19 de janeiro de 2023.

ALMEIDA, C. *et al.* Inovações democráticas e força institucional: os conselhos gestores no Brasil. **Revista Debates**, v. 15, n. 1, p. 64-90, 2021.

ALMEIDA, F. A. B.; CASTRO, J. F. de. Planejamento do turismo de base comunitária: perspectivas críticas. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 66-81, dez. 2017.

ALVARO, V. **Aeroporto de Foz do Iguaçu: movimento cresce 59% em 2022, mas ainda não supera pré-pandemia**, 2023. Disponível em:<<https://www.h2foz.com.br/geral/aeroporto-de-foz-do-iguacu-movimento-cresce-59-em-2022-mas-ainda-nao-supera-pre-pandemia/>>. Acessado em 07 de fevereiro de 2023.

ALVES, M. B. Turismo e participação social no contexto do Circuito Turístico Serras de Ibitipoca, Minas Gerais. **Turismo e Sociedade**, v. 13, n. 3, 2021.

ANAC. **ANAC e CCR assinam contrato de concessão dos aeroportos do Bloco Sul**, 2021. Disponível em:<<https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2021/anac-e-ccr-assinam-contrato-de-concessao-dos-aeroportos-do-bloco-sul>>. Acessado em 13 de janeiro de 2022.

ARAÚJO, C. M.; TASCHNER, G. **Turismo e políticas públicas no Brasil. Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão–desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri, SP: Manole, p. 69-86, 2012.

AUDY, Jorge. A inovação, o desenvolvimento e o papel da Universidade. **Estudos avançados**, v. 31, p. 75-87, 2017.

BAQUERO, M. A pesquisa quantitativa nas ciências sociais. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: UFRGS/FEE. 2002.

BARBOSA, L.G.M. (Coord.) **Impactos econômicos do COVID-19 proposta para o turismo brasileiro**. Centro de Estudos em Competitividade da FGV/EBAPE. 2020. Disponível em: <https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/01.covid19_impactoeconomico_v09_compressed_1.pdf>. Acessado em 13 setembro de 2021.

BARBOSA, M. F. P. **Turismo e Desenvolvimento como Liberdade em Capivari/Serro (MG): possibilidades, limites e expectativas**. 2011.

BARBOSA, Andryara Lima. **Relações organizacionais para o desenvolvimento regional do turismo. Turismo–Planejamento Estratégico e Capacidade de Gestão–Desenvolvimento Regional, Rede de Produção e Clusters**. São Paulo: Manole, 2012.

BARRETTO, Margarita. **Planejamento Responsável do Turismo**. Campinas: Papyrus, 2005.

BENI, M. C. **Análise Estrutural do Turismo**. São Paulo: SENAC, 2007.

BENI, M. C. (2012) Introdução In: Beni, M. C. (org). **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão – desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. São Paulo: Manole

BENI, M.C. **Análise estrutural do turismo**. 14 edição. São Paulo: SENAC, 2019.

BENI, M.C. Turismo e Covid-19: Algumas Reflexões/Tourism and COVID-19: Some Reflections. **Rosa dos Ventos-Turismo e Hospitalidade**, v. 12, n. 3, 2020. Acessado em 13 de setembro de 2021.

BENI, M. C. (2020). Saturação e Rejeição ao Turismo nas Destinações Turísticas. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, São Paulo, 14 (2), p. 1 - 8, maio/ago.

BRAGA, A. L. C. **Desenho Institucional e Bens Democráticos: um estudo sobre as intersecções dos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba**. Curitiba, 244 f. Doutorado em Políticas Públicas: Tese de doutorado. Universidade Federal do Paraná, 2020.

CATARATAS DO IGUAÇU. **Visitação no Parque Nacional do Iguaçu cresce 105% em julho**, 2021. Disponível em: <<https://cataratasdoiguacu.com.br/blog/visitacao-no-parque-nacional-do-iguacu-cresce-105-em-julho/>>. Acessado em 28 de janeiro de 2023.

CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU - PR. **A iniciativa que virou projeto “Foz conhecendo Foz”**: Primeiro passeio aconteceu no sábado (16/01) às **Cataratas do Iguçu**, 2021. Disponível

em:<<https://www.fozdoiguacu.pr.leg.br/institucional/noticias/a-iniciativa-que-virou-projeto-201cfoz-conhecendo-foz201d-primeiro-passeio-aconteceu-no-sabado-16-01-as-cataratas-do-iguacu>>. Acessado em 23 de janeiro de 2023.

CAMARGO, B. L. N. *et al.* A IMPORTÂNCIA DA INTEGRAÇÃO ENTRE OS ATORES LOCAIS E REGIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO. **Revista Alomorfia**, v. 5, n. 1, p. 189-201, 2021.

CANDIOTTO, L. Z. P; BONETTI, L. A. Trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil. TURYDES: **Revista sobre Turismo y Desarrollo local sostenible**, v. 8, n. 19, p. 22, 2015.

CAVALCANTE, R.B; CALIXTO, P.; PINHEIRO, M.M.K. Análise de Conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. **Informações & Sociedade: Estudos**, v.24, n.1, p. 13-18, 2014.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia Científica**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

CLICKFOZ. **Gestão Integrada de Foz recebe Prêmio Nacional do Turismo**, 2019. Disponível em:<<https://www.clickfozdoiguacu.com.br/gestao-integrada-de-foz-recebe-premio-nacional-do-turismo/>>. Acessado em 27 de maio de 2022.

CLEMENTE, A.C.F *et al.* Políticas públicas frente aos impactos econômicos da Covid-19 no Turismo. Cenário: **Revista Interdisciplinar Em Turismo e Território**, v. 8, n. 14, p. 73-85, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. RESOLUÇÃO Nº 510, DE 07 DE ABRIL DE 2016. **Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis**. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2022

COSTA, A. A. F.; ALMEIDA, A. R. Covid-19 e as suas implicações aos guias de turismo e condutores de visitantes em atuação no Piauí. **RITUR-Revista Iberoamericana de Turismo**, v. 12, n. 02, p. 24-37, 2022.

CUNHA, S. K.; CUNHA, J. C. Competitividade e sustentabilidade de um cluster de turismo: uma proposta de modelo sistêmico de medida do impacto do turismo no desenvolvimento local. **Revista de administração contemporânea**, v. 9, n. SPE2, p. 63-79, 2005.

CRUZ, R. C. A. **Política de Turismo e Território**. São Paulo: Contexto, 2002.

DA SILVA, J. F. *et al.* Instituições Participativas e a Pandemia de COVID-19: um estudo sobre o Conselho Municipal de Turismo de Foz do Iguaçu. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 9, n. 2, p. 267 – 293, 2022.

DAGNINO,, E. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DENCKER, A. F. M. **Métodos e técnicas de pesquisa em turismo**. 6. ed., São Paulo: Futura, 2003.

DER-PR. **Início da duplicação da Rodovia das Cataratas exige cautela de usuários**, 2022. Disponível em:<<https://www.der.pr.gov.br/Noticia/Inicio-da-duplicacao-da-Rodovia-das-Cataratas-exige-cautela-de-usuarios>>. Acessado em 13 de janeiro de 2022.

DE PINTOR, E. *et al.* A dinâmica econômica do município de Foz do Iguaçu de 2002 a 2012. **Orbis Latina**, v. 6, n. 1, 2016.

DE SOUZA, N. J. Teoria dos polos, regiões inteligentes e sistemas regionais de inovação. **Análise–Revista de Administração da PUCRS**, v. 16, n. 1, 2005.

DE ALMEIDA, T. C.; EMMENDOERFER, M. L. Turismo de base comunitária e desenvolvimento local sustentável: Conexões e reflexões. **Revista de Turismo Contemporâneo**, v. 11, n. 1, 2023.

SILVA, F. S.; COSTA, S. R; CARVALHO, C. M. B. **POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL: estratégias para administração da atividade no país**. X SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 2013.

FOMENTO PARANÁ. **Foz do Iguaçu lança crédito a juro zero para informais, MEI e microempresas**, 2020. Disponível em:<<https://www.fomento.pr.gov.br/Noticia/Foz-do-Iguacu-lanca-credito-juro-zero-para-informais-MEI-e-microempresas>>. Acessado em 14 de janeiro de 2023.

G1-PR. FOTOS: **Confira registros históricos da Ponte da Amizade na fronteira entre Brasil e Paraguai**, 2022. Disponível em:<<https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2022/03/18/fotos-confira-registros-historicos-da-ponte-da-amizade-na-fronteira-entre-brasil-e-paraguai.ghtml>>. Acessado em 16 de março de 2023.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, W.J.F.. TURISMO NO BRASIL: trajetórias para criação de um destino-nação. **Revista Turismo & Cidades**, v. 2, n. 4, p. 162-184, 2020.

HALL, M. “Planejamento turístico: políticas, processos e relacionados”. São

Paulo: Contexto, 2001.

HENZ, A. P. **Políticas públicas de turismo no Brasil: a interferência da política nacional de turismo entre 2003 e 2007 no direcionamento das políticas estaduais**. 2009.

HENZ, A. P.; GONÇALVES, D. **Análise das Políticas Públicas de Fomento para o Turismo em Foz do Iguaçu/PR**. X Fórum Internacional de Turismo do Iguaçu. Anais [...] Foz do Iguaçu-PR, p. 1-22, 2016.

H2FOZ. **Sindhoteis destaca criação do Fundo Iguaçu**, 2009. Disponível em: <<https://www.h2foz.com.br/sem-categoria/sindhoteis-destaca-criacao-do-fundo-iguacu-1349/>>. Acessado em 28 de maio de 2022.

IGNARRA, L. R. **Fundamentos do turismo**. São Paulo: Thomson, 2003.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil em desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. vol. 2. Brasília: IPEA, 2010.

IRVING, M. Participação, inclusão social e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: por uma nova ética em projetos turísticos. In: IRVING, M.A.; AZEVEDO, J.; LIMA, M. A. G. **Turismo: ressignificando sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, p. 57-90, 2018.

INFRAERO. **Infraero entrega obra civil da pista do Aeroporto de Foz do Iguaçu**, 2021. Disponível em: <<https://www4.infraero.gov.br/noticias/infraero-entrega-obra-civil-da-pista-do-aeroporto-de-foz-do-iguacu/#:~:text=Os%20trabalhos%20foram%20iniciados%20em,capacidade%20de%20atendimento%20em%2057%25>>. Acessado em 13 de janeiro de 2023.

ITAIPU. **Ponte da integração será inaugurada na próxima segunda-feira (12)**, 2022. Disponível em: <<https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/ponte-da-integracao-sera-inaugurada-na-proxima-segunda-feira-12>>. Acessado em 13 de janeiro de 2023.

ITAIPU. **Iniciativa da Itaipu e Polo Iguaçu vai beneficiar 2.250 profissionais do turismo**, 2021. Disponível em: <<https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/iniciativa-da-itaipu-e-polo-iguacu-vai-beneficiar-2250-profissionais-do-tu>>. Acessado em 28 de janeiro de 2023.

ITAIPU. **Inscrições para o programa capacita Foz abrem nessa segunda-feira**, 2021. Disponível em: <<https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/inscricoes-para-o-programa-capacita-foz-abrem-nessa-segunda-feira-9>>. Acessado em 16 de janeiro de 2023.

LEAL, E. J. M. UM DESAFIO PARA O PESQUISADOR: a formulação do problema de pesquisa. **Contrapontos**, Itajaí, v. 2, n. 5, p. 237-250, ago. 2002.

LIMA, M. C. **A engenharia da produção acadêmica**. São Paulo: Saraiva, 2004.

LIMA, E. *et al.* Políticas Públicas de turismo no Brasil. **Diálogos Interdisciplinares**, v. 8, n. 4, 2019.

LIMA, L. L.; STEFFEN, M. W.; D'ASCENZI, L.. Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local [recurso eletrônico]. Porto Alegre: **Metamorfose**, 2018. p. 35-82, 2018.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Brasília: **Enap**, p. 11-38, 2019.

LOTTA, G.; PIRES, R. C; OLIVEIRA, V. E. **Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas**. 2014.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 3a edição. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

MARSIGLIA, R. M. Gi. Orientações básicas para a pesquisa. São Paulo: **PUCSP/FCMSCSP**, 2006.

MEDIOTTE, E. J. Aproximações das teorias clássicas e contemporâneas nos estudos da Administração Pública sob a perspectiva da implementação de políticas de turismo. **TURYDES: Revista sobre Turismo y Desarrollo local sostenible**, v. 12, n. 26, p. 9, 2019.

MINAYO, M.C.S; **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 11. Ed., São Paulo, 2008.

MTUR. **Introdução à Regionalização do Turismo**, 2007. Disponível em: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros_brasil/introducao_a_regionalizacao_do_turismo.pdf>. Acessado em 15 de Março de 2023.

MTUR. **Foz do Iguaçu é referência na gestão integrada e descentralizada do Turismo**, 2019. Disponível em: <<http://antigo.turismo.gov.br/%C3%Baltimas-not%C3%Adcias/13219-foz-do-igua%C3%A7u-%C3%A9-refer%C3%Aancia-na-gest%C3%A3o-integrada-e-descentralizada-do-turismo.html>>. Acessado em 27 de maio de 2022.

NAJBERG, E. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. **Revista INTERFACE-UFRN/CCSA ISSN Eletrônico 2237-7506**, v. 3, n. 2, 2006.

NASCIMENTO, E. D. **A participação social na governança do turismo**. 2021.

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da**

FAE, v. 5, n. 2, 2002.

OLIVEIRA, G. B.; LIMA, J. E. S. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. **Revista da FAE**, v. 6, n. 2, 2003.

PAIVA, C. Á. **PLANO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE FOZ DO IGUAÇU: DIAGNÓSTICO**. Foz do Iguaçu: Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu; Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu, 2014. Disponível em: <<http://www.hlucas.com.br/blog/wp-content/uploads/2014/04/PDE-FOZ-COMPLETO-2014.04.24.pdf>>. Acessado em 08 de julho de 2021.

PAIVA, C.A. **Fundamentos da Análise e do Planejamento de Economias Regionais**. Foz do Iguaçu: Editora Parque Itaipu, 2013.

PARANÁ TURISMO. **Turismo em números 2021** (ano-base: 2016-2020), 2021. Disponível em: <https://www.paranaturismo.pr.gov.br/sites/turismo/arquivos_restritos/files/documento/2021-04/Turismo%20em%20N%C3%Bameros_2016-2020_0.pdf>. Acessado em 11 de maio de 2022.

PEIXOTO, L. A. G.. Abordagens e perspectivas de participação social no monitoramento de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, v. 19, n. 2, p. 403-410, 2015.

PERIS, A. F.; LUGNANI, A. C.. Um estudo sobre o eixo Cascavel–Foz do Iguaçu na região oeste do Paraná. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 104, p. 79-102, 2003.

TRENTIN, F.; FRATUCCI, A. C. Política Nacional de Turismo no Brasil: da municipalização à regionalização. **Tourism & Management Studies**, v. 1, p. 839-848, 2011.

VALLE, P *et al.* O turismo goiano—uma análise da renda e emprego no setor hoteleiro. **Conjuntura Econômica Goiana**, n. 21, 2012.

VIGNATI, F. **Gestão de destinos turísticos: como atrair pessoas para polos, cidades e países**. Rio de Janeiro: Ed. Senac Rio de Janeiro, 2012.

VIEIRA, I. K. R.; KNUPP, M. E. C. G.; COSTA, M. R. Gestão integrada e descentralizada: desenvolvimento social e turístico no Destino Iguassu. **Anais... VIII Fórum Internacional de Turismo do Iguassu**. Link, 2014.

PARANÁ TURISMO. **Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu**. Disponível em: <<https://www.viajeparana.com/Cataratas-do-Iguacu-e-Caminhos-ao-Lago-de-Itaipu>>. Acessado em 07 de março de 2023.

PIOLLA, G. **O futuro do turismo e a diversificação da matriz econômica de Foz do Iguaçu**. Disponível em: <<https://www.h2foz.com.br/opiniaio/o-futuro-do-turismo-e>>

a-diversificacao-da-matriz-economica-de-foz-do-iguacu/>. Acessado em 22 de agosto de 2021.

PMFI. **Portal da Transparência – Arrecadação Anual de Receitas**. Disponível em: <<http://www2.pmfi.pr.gov.br/giig/portais/portaldatransparencia/orcamento/wfrmConsultaReceitasDetalhadas.aspx>>. Acessado em 16 de novembro 2021.

PMFI. **Fomento Paraná e Prefeitura preparam segunda etapa do Juro Zero em Foz**, 2022. Disponível em: <<https://www5.pmfi.pr.gov.br/noticia-49922>>. Acessado em 28 de janeiro de 2023.

PMFI. **Novos atrativos em Foz devem aumentar a permanência de turistas na fronteira**, 2023. Disponível em: <<https://www5.pmfi.pr.gov.br/noticia.php?id=51381/>>. Acessado em 18 de janeiro de 2022.

PMFI. **Foz Conhecendo Foz realizou 1.260 viagens com mais de 5,1 mil iguaçuenses**, 2021. Disponível em: <<https://www5.pmfi.pr.gov.br/noticia-48753>>. Acessado em 19 de janeiro de 2023.

PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO. **Programa de Regionalização do turismo - Diretrizes**, 2013. Disponível em: <http://regionalizacao.turismo.gov.br/images/pdf/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf>. Acessado em 17 de fevereiro de 2023.

RABAHY, W.A. Análise e perspectivas do turismo no Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 14, p. 1-13, 2020.

RECEITA FEDERAL. **Loja Franca**, 2014. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/regimes-e-controles-especiais/regimes-aduaneiros-especiais/loja-franca#oquee>>. Acessado em 30 de março de 2023.

ROLIN, N. **Cataratas do Iguaçu são consagradas uma das Sete Maravilhas da Natureza**, 2012. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2012/05/cataratas-do-iguacu-e-consagrada-uma-das-sete-maravilhas-da-natureza.html>>. Acessado em 16 de março de 2023.

ROLIN, N. **Mais de 2 milhões e 20 mil pessoas visitaram o Parque Nacional do Iguaçu em 2019**, 2020. Disponível em: <<https://www.clickfozdoiguacu.com.br/mais-de-2-milhoes-e-20-mil-pessoas-visitaram-o-parque-nacional-do-iguacu-em-2019/>>. Acessado em 16 de março de 2023.

RUSCHMANN, D. **Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente**. São Paulo: Papirus, 2000.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**.

Cengage Learning, 2014.

SECRETARIA DE TURISMO. **Estatística e estudos turísticos**, 2023. Disponível em: <<https://www.destino.foz.br/orgao-oficial/estatisticas-e-estudos-turisticos/>>. Acessado em 16 de março de 2023.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, K.M. **A importância do Turismo para o desenvolvimento econômico do Estado do Espírito Santo**. 2004. 65f. Monografia.(Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas)–Departamento de Economia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2004.

SILVA, V. P. Alguns Condicionantes da Capacidade de Influência das Conferências de Políticas Públicas sobre os Programas das Respectivas Políticas Setoriais. **Dados**, v. 62, 2019.

SILVA-MELO, M. R. **Redes de Cooperação no Turismo Ecodidática**, Campo Grande, 05 de abril de 2021. Disponível em: <<https://ecodidatica.com.br/redes-de-cooperacao-no-turismo/>>. Acessado em 25 de maio de 2022.

SINDHOTEIS. **O case “Destino Iguaçu – A gestão integrada do turismo”**, 2010. Disponível em: <<https://sindhoteisfoz.com.br/o-case-destino-iguacu-a-gestao-integrada-do-turismo/>>. Acessado em 27 de maio de 2022.

SINDHOTEIS. **Sindihotés e Sindicatot dos Trabalhadores assinam acordo para preservar empregos em Foz**, 2020. Disponível em: <<https://sindhoteisfoz.com.br/sindhoteis-e-sindicato-dos-trabalhadores-assinam-acordo-para-preservar-empregos-em-foz/>>. Acessado em 14 de janeiro de 2023.

SONTAG JUNIOR, D.; GOMES, B. M. A; VARGAS SÁNCHEZ, A. Agenda dos usuários nas políticas públicas de turismo: uma análise em Curitiba (Brasil). **Turismo y Sociedad**, v. 27, p. 95-109, 2019.

SOUZA, I. B. **Atividades Características do Turismo: Uma análise da dimensão do turismo na economia brasileira do ano de 2013**. Dissertação (Mestrado em Turismo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

SZEKUT, A. *et al.* Impactos Negativos na Oferta Turística de Foz do Iguaçu em Decorrência das Suspensões de Atividades por Conta da COVID-19. Impactos Negativos na Oferta Turística de Foz do Iguaçu em Decorrência das Suspensões de Atividades por Conta da COVID-19, p. 1-388–416. **Turismo, sociedade e ambiente 2**. NEVES, C.S.B (coord.) Atena. 2021.

TOMÉ, L.M. Setor de turismo: impactos da pandemia. **Caderno setorial ETENE**. n. 122, p. 1-8, 2020.

TRINDADE, B. S. **Planejamento e competitividade no turismo: estudos sobre as políticas públicas e a governança local de Gramado (RS)**. 2020.

ZAGHENI, ESS; SILVA, E. S. Estrutura para cooperação de redes interorganizacionais do turismo: uma proposição genérica. **Encontro Nacional de Engenharia de Produção-Desenvolvimento Sustentável e Responsabilidade Social**, v. 32, 2012.

ZANOTTA, L. A.; RECK, J. R.. Democracia e Participação Social no Ciclo das Políticas Públicas. **Revista Jurídica Cesumar**: Mestrado, v. 20, n. 3, 2020.

APÊNDICE

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA ESTRUTURADA COM ATORES(AS) CHAVES DO SETOR TURÍSTICO DE FOZ DO IGUAÇU (PR)

Questionário: parte 1 – atores envolvidos no processo de retomada do setor
Objetivo: 1) Identificar os agentes/ instituições envolvidas no processo de retomada do setor pós-pandemia em Foz do Iguaçu (PR)
Questões
a) Quais agentes/instituições participaram da construção do planejamento para a retomada do setor (público, privado, sociedade civil, comunidade receptora, cidadãos usuários)?
b) Quais as principais atribuições/colaborações desses agentes/instituições no processo?
c) As discussões para retomada do setor possibilitaram a participação dos diversos agentes/instituições envolvidas com o turismo local?
d) Houve interesse e engajamento desses agentes/instituições nas discussões e no processo de planejamento relacionado à retomada do setor?
Questionário: parte 2 – principais medidas e ações
Objetivo: 2) Identificar as principais medidas e ações desenvolvidas para a retomada do turismo em Foz do Iguaçu (PR);
Questões
a) É possível identificar medidas e ações que o setor de turismo adotou para a retomada do setor?
b) Quais as principais medidas e ações foram definidas para o processo de retomada do setor?
c) As medidas e ações adotadas foram definidas de acordo com o interesse dos diversos atores/instituições envolvidas com o turismo local?
d) As medidas e ações adotadas geraram algum resultado para o processo de retomada do turismo local? Quais os principais resultados?