

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS CAMPINA GRANDE
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

LUANA ESTRÊLA DINIZ LOPES

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO: UMA ANÁLISE DO
PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO DESTINO
INDUTOR JOÃO PESSOA**

Campina Grande, 2013



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAIBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL – UEPB/UFCG

**Desenvolvimento Regional e Turismo: uma análise do
Programa de Regionalização do Turismo no destino
indutor João Pessoa**

Luana Estrêla Diniz Lopes

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Dilma Simões Brasileiro

Campina Grande, 2013

Luana Estrêla Diniz Lopes

**Desenvolvimento Regional e Turismo: uma análise do
Programa de Regionalização do Turismo no destino
indutor João Pessoa**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Dilma Simões Brasileiro

Campina Grande, 2013

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

L864d Lopes, Luana Estréla Diniz.

Desenvolvimento regional e turismo [manuscrito] : uma análise do programa de regionalização do turismo no destino indutor João Pessoa / Luana Estréla Diniz Lopes. - 2013.
125 p. : il. color.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação, 2013.

"Orientação: Profa. Dra. Maria Dilma Simões Brasileiro, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional".

1. Regionalização do turismo. 2. Desenvolvimento regional.
3. Desenvolvimento turístico. 4. Políticas públicas. I. Título.

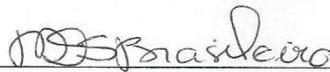
21. ed. CDD 338.479 1

Luana Estrêla Diniz Lopes

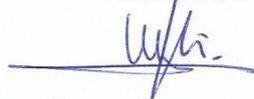
**Desenvolvimento Regional e Turismo: uma análise do
Programa de Regionalização do Turismo no destino
indutor João Pessoa**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-graduação em Desenvolvimento
Regional da Universidade Estadual da
Paraíba, em cumprimento à exigência
para obtenção do grau de Mestre.

Aprovada em 21 / MAIO / 2013.



Prof^a. Dr^a. Maria Dilma Simões Brasileiro / UFPB
Orientadora



Prof. Dr. Júlio César Cabrera Medina / UEPB
Presidente da Banca



Prof. Dr. José Luciano Albino Barbosa / UEPB
Examinador



Prof^a. Dr^a. Márcia da Silva Costa / UFPB
Examinadora

DEDICATÓRIA

A Deus, luz na minha caminhada.
A minha mãe Josefa Estrêla Lopes (*in memoriam*), que me acompanha lá do céu.

AGRADECIMENTOS

A Deus, espírito superior e estrutura perfeitamente harmônica e ordenada que norteia o funcionamento do cosmo.

Aos professores do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional pela dedicação na construção de uma proposta de excelência de estudos acadêmicos.

A minha orientadora Dilma Brasileiro, pelo incentivo e contribuição nesta caminhada.

Aos colegas de turma pelos momentos de companheirismo e cumplicidade.

A meu pai Francisco Lopes, pelo apoio ofertado e exemplo de vida.

A minha irmã Rayana Lopes, minhas tias Luzinete Lopes, Laurinete Lopes e Laurení Lopes, pelo carinho em todos os momentos de minha vida.

A Maurílio Oliveira, pela compreensão e amor.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho.

Não é demais repetir e insistir que o desenvolvimento se faz para o homem, e que somente se legitima quando permite a este exercer plenamente as suas forças criadoras e identificar-se, no esforço com que contribui pessoalmente, com as suas aspirações mais nobres.

Celso Furtado

RESUMO

A crescente reflexão acerca do desenvolvimento regional traz inúmeras propostas de políticas públicas, baseadas em modelos que priorizam e valorizam as dinâmicas regionais. Nesta linha, o turismo se apresenta como possibilidade de estímulo ao desenvolvimento regional, por meio do Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil, o qual propõe e define o ordenamento do território brasileiro, para o desenvolvimento da atividade turística. Neste contexto, este estudo tem por objetivo compreender como se realiza o processo de monitoramento e avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil no destino indutor João Pessoa. A abordagem do estudo é qualitativa, utilizando-se de análise documental e entrevistas semiestruturadas com os representantes locais de órgãos e entidades, que conduzem o processo de monitoramento e avaliação do Programa de Regionalização. A análise dos dados foi realizada por meio da Análise de Conteúdo. Os resultados apontam que o turismo no destino indutor João Pessoa tem se desenvolvido gradativamente. Entretanto, por falta de sistematização no módulo de Monitoramento e Avaliação do Programa de Regionalização, não é possível afirmar que o desenvolvimento alcançado pelo município e região é o resultado das ações do Programa. Como consequência, por esta ausência de sistematização de dados neste módulo, também não se pode avaliar a influência do Programa para o desenvolvimento regional.

Palavras-chave: Regionalização do Turismo; Avaliação de Políticas Públicas; Turismo; Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT

The growing reflection on regional development brings numerous public policy proposals, based on models that prioritize and value the regional dynamics. In this line, tourism presents itself as a possibility for stimulating regional development through the Tourism Regionalization Program - Tours of Brazil, which proposes and defines the ordering of the Brazilian territory, for the development of tourist activity. In this context, this study aims to understand how is the process carried out monitoring and evaluation of the Tourism Regionalization Program - Tours of Brazil in the municipality of João Pessoa. The approach of the study is qualitative, using documentary analysis and semi-structured interviews with representatives of local bodies and agencies, which lead the process of monitoring and evaluation of the Regionalization Program. Data analysis was performed by means of content analysis. The results point that tourism in the destination inducer João Pessoa has developed gradually. However, for lack of systematization in the module Monitoring and Evaluation Regionalization Program is not possible to say that the development achieved by the municipality and the region is the result of the actions of the Program. As a consequence of this lack of systematic data in this module also cannot evaluate the influence of the Program for regional development.

Keywords: Tourism Regionalization, Evaluation of Public Policies, Tourism, Regional Development.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1- Resumo da Matriz de Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo.....	68
TABELA 2- Resultados da avaliação do Programa de Regionalização do Turismo..	69
TABELA 3 - Índice de Competitividade do Destino Indutor João Pessoa	75
TABELA 4 - Fluxo Global de Turistas em João Pessoa (2002 a 2012)	77

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Categorias Analíticas	21
FIGURA 2 –Sistemade Turismo – Modelo de Beni	29
FIGURA 3 –Modelo de FluxoTurístico – Modelo de Mariot.....	30
FIGURA 4 –Mapada Regionalização do Turismo	55
FIGURA 5 –Coordenaçãodo Programa de Regionalização do Turismo	57

LISTA DE SIGLAS

ABAV	Associação Brasileira de Agências de Viagens
ABIH	Associação Brasileira da Indústria de Hotéis
ABRAJET	Associação Brasileira dos Jornalistas de Turismo
ABRASEL	Associação Brasileira de Bares e Restaurantes
APL	Arranjos Produtivos Locais
CADASTUR	Cadastro dos Empreendimentos, Equipamentos e Profissionais da Área de Turismo
CONDETUR	Conselho Estadual de Desenvolvimento Turístico
COMBRATUR	Comissão Brasileira de Turismo
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIFA	Federação Internacional de Futebol Associado
FTLPB	Fórum Turístico do Litoral da Paraíba
FUNGETUR	Fundo Geral do Turismo
IADH	Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano
IESP	Instituto de Educação Superior da Paraíba
INVTUR	Inventariação da Oferta Turística
JPAC&VC	João Pessoa Convention&Visitors Bureau
MTUR	Ministério do Turismo
ONU	Organização das Nações Unidas
OMT	Organização Mundial de Turismo
PARLATUR	Frente Parlamentar de Turismo

PLANSEQ	Plano Setorial de Qualificação
PLANTUR	Plano Nacional de Turismo
PBTUR	Empresa Paraibana de Turismo S/A
PIB	Produto Interno Bruto
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
PRODETUR-NE	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
PRTUR	Programa de Regionalização do Turismo
REDEREG	Rede Nacional de Regionalização do Turismo
SAD	Sistema de Apoio a Distância
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SETDE	Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico
SETUR	Secretaria Municipal de Turismo de João Pessoa
SINGTUR	Sindicato dos Guias de Turismo da Paraíba
SMA	Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa de Regionalização
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
USP	Universidade de São Paulo
WWF	<i>World WildlifeFund</i>

SUMÁRIO

RESUMO	8
INTRODUÇÃO	15
1. DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO	22
1.1 As dinâmicas do desenvolvimento e do desenvolvimento regional	22
1.2 Turismo como vetor de desenvolvimento	28
2. POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO	36
2.1 Compreensão das Políticas Públicas	36
2.2 Políticas de Regionalização	39
2.3 Histórico das Políticas de Turismo no Brasil	43
2.4 Planejamento e implementação das políticas de turismo no Brasil	46
2.5 Avaliação das políticas de turismo no Brasil	50
3. PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO	53
3.1 Diretrizes	56
3.2 Gestão	57
3.3 Módulos Operacionais	59
3.4 Instrumentos de Avaliação	66
4. O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO NO DESTINO INDUTOR JOÃO PESSOA	73
4.1 Sistema de Informações do Programa de Regionalização: a carência dos dados	78
4.2 Diversificação e promoção de produtos: a proposta regionalizada	86
5. A GESTÃO DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO DESTINO INDUTOR JOÃO PESSOA	93
5.1 Gestão local: em busca da governança democrática e participativa	99
5.2 Monitoramento e Avaliação: o módulo inexistente	106
CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
BIBLIOGRAFIA	114
ANEXOS	125

INTRODUÇÃO

Muito se tem discutido sobre as mudanças na ordem mundial contemporânea, que coloca em evidência, entre outras coisas, uma sociedade que consolida sua trajetória em um Estado que se transforma. A velocidade das mudanças no mundo, impelido, sobretudo, pela força da globalização, permite uma ampla e progressiva demanda por descentralização política/territorial, tornando-se recorrente o tema da modernização do Estado. Segundo Falletti (2006, p.60), analisando a situação brasileira, nas duas décadas que sucederam os anos 80, “ocorreu significativa descentralização de recursos financeiros e da prestação de serviços sociais para estados e municípios”, possibilitando uma atuação mais democrática e participativa na tomada de decisões.

Nesta perspectiva, as políticas e diretrizes para o desenvolvimento sofreram grandes transformações, que tem permitido o fortalecimento das cidades e regiões, como novos atores sociais no mundo globalizado. Essa nova perspectiva permite construir modelos próprios de desenvolvimento, estabelecendo uma dinâmica própria do local, como pode se observar no exposto pelo Ministério da Integração:

Desde a década de 80, (...) uma visão diferente de desenvolvimento vem se traduzindo em iniciativas de planejamento voltadas a valorização do potencial endógeno das regiões. Inspiradas no sucesso de regiões como o Vale do Silício, na Califórnia, a Emília Romana, na Itália, ou regiões dinâmicas da Ásia, tais políticas apresentam duas características essenciais: são ancoradas em territórios específicos; e baseadas em pequenas e médias empresas, interdependentes e interativas (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, s.d., p. 9).

A escala regional do desenvolvimento articula-se de forma a possibilitar a participação dos diversos atores sociais, ao garantir a utilização eficiente e eficaz de recursos materiais e humanos da região. Essa proposta considera os aspectos conceituais e práticos das dimensões econômica, sociocultural e ambiental do lugar, na tentativa de responder positiva e ativamente aos desafios regionais da globalização.

São inúmeras as políticas, programas e os instrumentos de regulação criados na atualidade pelos governos, com o objetivo de promover o desenvolvimento regional. Dentre outros objetivos, essas políticas e programas visam à descentralização, tendo como alvo principal incluir a sociedade civil, formal e

informal, na condição de participante nas tomadas de decisões e implementação das ações públicas. Em outras palavras, “[...] trata-se de distribuir os lucros derivados da abertura externa de um modo mais equitativo do que ocorreu no passado, e de outorgar à população um papel mais destacado na definição de opções políticas pertinentes a cada escala territorial” (BOISIER, 1996, p.120). Esta perspectiva proporciona também um desafio para as autoridades e a população local, pois exige medidas para manutenção do equilíbrio entre competitividade, equidade e participação popular.

Contudo, sendo o Estado, principalmente no Brasil, constituído muitas vezes por instituições democráticas frágeis e de comportamentos político-administrativos que congregam aspectos modernos e tradicionais, o processo de instituir políticas públicas adaptadas às condições da sociedade torna-se um desafio constante. Principalmente por este processo ser o resultado do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, e em que todos os atores sociais estão envolvidos, direta ou indiretamente.

As políticas públicas são de grande relevância, na tentativa de intervir nas diversidades locais, contribuindo para minimizar as disparidades econômicas e sociais. Um dos fatores importantes neste processo, diz respeito aos aspectos culturais de determinada sociedade e sua relação com o Estado. A construção diferenciada de processos de representação, conquistas sociais, rejeição, entre outros, determina o sucesso ou fracasso de uma política. Para Bandeira (2004), ao não participar dos processos de concepção, implementação e avaliação dos programas e projetos, a população tende a não se identificar com eles, o que reduz sua sustentação política da proposta e aumenta a possibilidade de sua efemeridade.

Desta forma, uma análise das políticas públicas possibilita visualizar as transformações da sociedade, do Estado, bem como o processo de desenvolvimento proposto por essas políticas. No caso do Brasil, pode-se ressaltar que o país possui um histórico relativamente recente de intervenção governamental sob essa égide, principalmente com relação à atividade turística. Contudo, nas últimas décadas, surgem políticas direcionadas a este setor, buscando maior participação dos atores sociais, dentre as quais merece destaque o Plano Nacional de Turismo (PNT).

Com a criação do Ministério do Turismo (MTUR), em 2003, cria-se também o Plano Nacional do Turismo – Diretrizes, Metas e Programas (2003-2007). Este plano

apresenta as diretrizes da Política Nacional de Turismo, constituindo um instrumento de planejamento, gestão e ação estratégica, que orienta a atuação do governo no setor, de forma articulada com a iniciativa privada, tornando-se um instrumento de planejamento do MTUR. O PNT tem como objetivo “[...] explicitar o pensamento do governo e do setor produtivo e orientar as ações necessárias para consolidar o desenvolvimento do setor do Turismo” (BRASIL, 2003, p. 15). Este novo plano do turismo brasileiro permite o surgimento de discussões e questionamentos sobre a atividade no país, gerando, como consequência desse processo, o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil.

O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, criado em 2004, “propõe a estruturação, o ordenamento e a diversificação da oferta turística no país e se constitui no referencial da base territorial do Plano Nacional de Turismo” (BRASIL, 2007, p.67). Neste contexto, a atividade turística no Brasil passa a ser gerida de forma regionalizada, baseada no conceito de regiões turísticas, que busca descentralizar a tomada das decisões e dinamizar as ações do Programa. A concepção de “regiões turísticas” é utilizada no âmbito do Programa, como base de planejamento e ordenamento da oferta, a partir do tripé: gestão coordenada; planejamento integrado e participativo; e, promoção e apoio à comercialização.

Este Programa, por trabalhar a partir da regionalização, tem sido uma das grandes estratégias das políticas públicas do MTUR, bem como tem sido reconhecido pelos agentes envolvidos com a atividade turística, por ser uma política mais democrática e participativa. O Programa de Regionalização, seguindo a orientação federal, também foi implantado como ferramenta de gestão no estado da Paraíba, por meio da Secretaria de Turismo do Estado, atual Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico (SETDE), e do Conselho Estadual de Desenvolvimento Turístico (CONDETUR). Contudo, saber como foram implementadas as diretrizes do Programa em nosso estado ainda é um desafio. Isso decorre da fragilidade nos processos de institucionalização dos Programas federais no Estado, não só referente ao turismo, mas também a outras políticas públicas e programas federais implantados na Paraíba.

Neste sentido, busca-se com este estudo compreender como se realiza o processo de monitoramento e avaliação dos resultados do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil no destino indutor João Pessoa.

Para isso, se faz necessário compreender especificamente como se realizou o processo de implantação do Programa, assim como identificar como é avaliado o cumprimento das diretrizes políticas e operacionais em cada etapa do Programa, e descrever os instrumentos e metodologia de monitoramento e avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, utilizado neste destino indutor.

A escolha de João Pessoa, enquanto área de estudo, se justifica por esta ser o único destino indutor de desenvolvimento turístico no estado da Paraíba. Na seleção da cidade a ser avaliada, considerou-se o poder de atratividade do destino turístico e sua capacidade de gerar e irradiar fluxos turísticos para a região turística da qual faz parte. Assim mesmo, o conhecimento dos processos de monitoramento e avaliação do Programa contribuirá, além de conhecer o Programa nele mesmo, dando um *feedback* para sua estruturação/reestruturação e implementação, contribuirá para identificar os impactos gerados por este Programa no destino indutor João Pessoa.

Neste contexto, a metodologia utilizada neste estudo foi de abordagem qualitativa, pois se configura na forma mais adequada de se entender a natureza dos fenômenos sociais (DENCKER, 2001). O caráter mais flexível da pesquisa qualitativa, assim mesmo permite um contato direto do pesquisador com o objeto de estudo, e contribui na obtenção de dados, que revelam o ponto de vista dos participantes no processo.

Os dados foram obtidos por meio do levantamento em fontes primárias, a partir da análise de documentos que ainda não receberam tratamento analítico ou que possibilitaram ser reinterpretados para compreender o processo de monitoramento e avaliação do Programa de Regionalização. Nesta etapa, foram analisados relatórios anuais, planos e programas de órgãos oficiais de turismo, tais como: Plano Nacional de Turismo; Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil; Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores; e o Plano Diretor de Turismo do Município de João Pessoa. Assim mesmo, ainda foram analisadas as atas de reuniões: do Conselho Estadual de Desenvolvimento Turístico; do Conselho Municipal de Turismo; do Fórum Turístico do Litoral; e do grupo de Gestão dos 65 Destinos Indutores de João Pessoa. A escolha destes documentos deveu-se ao tratamento dado ao Programa de Regionalização e ao

processo de monitoramento e avaliação do Programa, do período de 2004 a junho de 2012.

Foram também realizadas entrevistas semiestruturadas. Para Triviños, a entrevista semiestruturada “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade” (TRIVIÑOS, 1987, p.152). A partir deste entendimento, foram entrevistados os gestores públicos do turismo e representantes de entidades do terceiro setor envolvidos com o Programa de Regionalização, escolhidos em função da sua relevância e de suas funções e experiências com a atividade, em especial, com os atores sociais envolvidos com o processo de monitoramento e avaliação do Programa.

Estes atores foram os representantes nos conselhos e fóruns locais que tratam da atividade turística formalmente constituída no destino indutor João Pessoa: Secretário Executivo de Turismo do Estado; Interlocutor do Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil na Paraíba; Presidente da Empresa Paraibana de Turismo S/A – PBTUR; Secretário de Turismo do município de João Pessoa; Gestor de Turismo do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE na Paraíba; Presidente do Fórum Turístico do Litoral da Paraíba; Presidente do Grupo Gestor dos 65 Destinos Indutores de João Pessoa; Presidente da Associação Brasileira de Agências de Viagens – ABAV na Paraíba; Presidente da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH na Paraíba; Presidente da Associação Brasileira de Bares e Restaurantes – ABRASEL-PB na Paraíba; Presidente do João Pessoa Convention&Visitors Bureau – JPAC&VB; Coordenador do Curso de Turismo da Universidade Federal da Paraíba – UFPB; e Coordenador do Curso de Turismo do Instituto de Educação Superior da Paraíba - IESP.

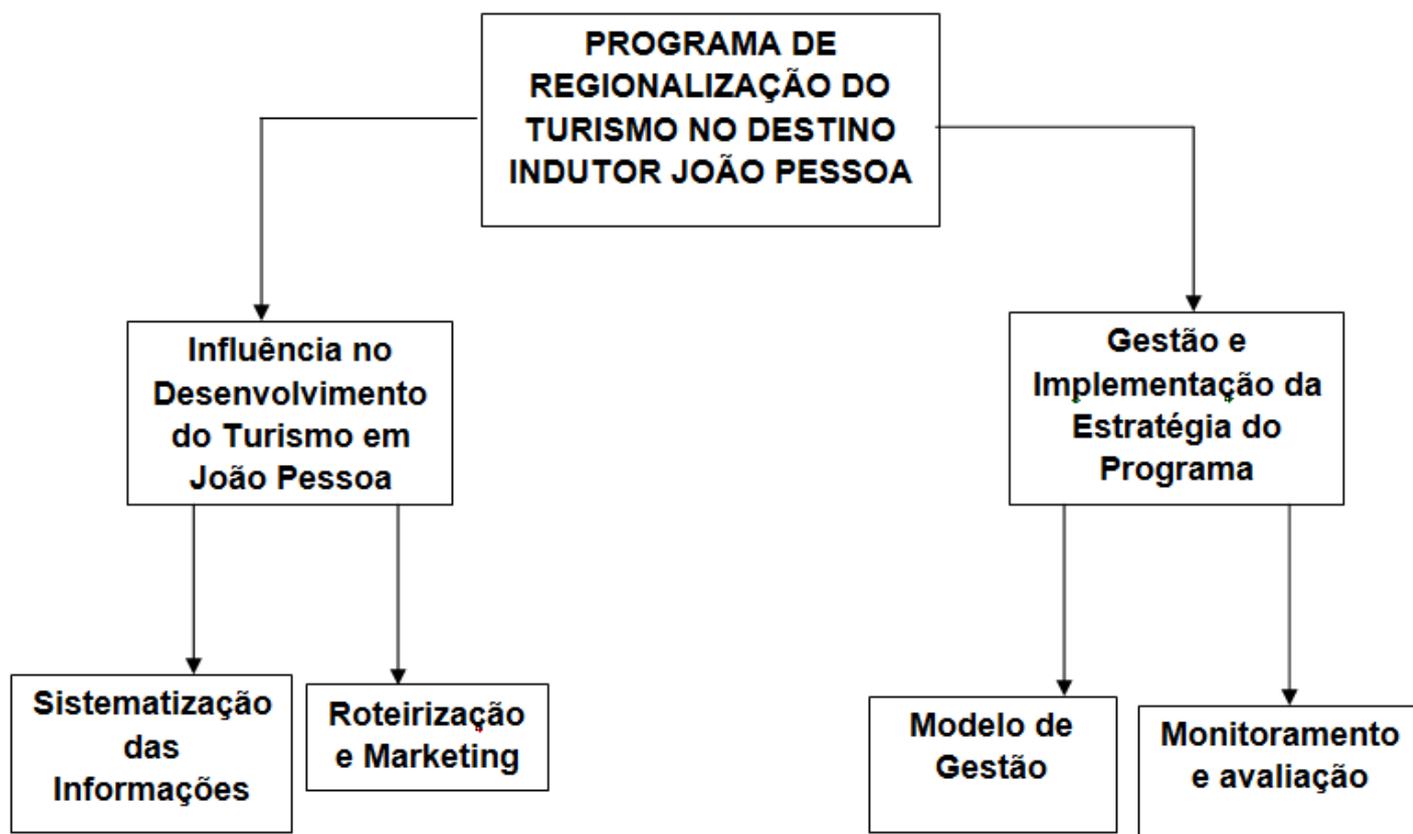
Os dados coletados foram analisados por meio da Análise de Conteúdo. Esta técnica de análise de dados é entendida como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações” (BARDIN, 2011, p.37). A Análise de Conteúdo permite compreender a construção de significado que os atores sociais exteriorizam em seus discursos. Neste sentido, os dados coletados foram analisados em três fases:

1. Primeira fase: Foi a fase de organização e sistematização das ideias, por meio de uma leitura flutuante do material coletado. Posteriormente, foi realizada a organização do material de análise de forma a atender os

critérios de pertinência às dimensões da Matriz de Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo (Anexo I);

2. Segunda fase: Ocorreu a exploração do material. Nesta etapa, com os indicadores já estabelecidos pela Matriz de Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo, o material de análise foi codificado para sua interpretação;
3. Terceira fase: Realização da análise dos dados e interpretação – categorização, em que os dados coletados com as entrevistas e os documentos foram confrontados com a Matriz de Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo, e, posteriormente, interpretados pela pesquisadora.

Tomando por base a Matriz de Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo, mas também levando em consideração a proposta do estudo e a realidade local, as análises foram desenvolvidas a partir de duas categorias analíticas. A primeira categoria avalia a influência do Programa no desenvolvimento do turismo em João Pessoa, ao considerar os dados sistematizados e as propostas do destino para as ações de roteirização e marketing dos produtos criados. A segunda categoria analítica avalia a proposta local de gestão e implementação das estratégias definidas pelo Programa de Regionalização, a partir do modelo local de gestão e dos instrumentos de monitoramento e avaliação do Programa.

Figura 01. Categorias Analíticas

Fonte: Elaboração própria (2013)

Assim estabelecidos, os resultados obtidos com este estudo possibilitaram compreender o estado atual do Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil no destino indutor João Pessoa. Em especial, possibilitou analisar o processo de monitoramento e avaliação, como também foi possível construir uma análise orientada à compreensão do desenvolvimento do turismo na região, e, conseqüentemente, de sua influência no desenvolvimento local e regional.

1. DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO

1.1 As dinâmicas do desenvolvimento e do desenvolvimento regional

As teorias do desenvolvimento nascem com base na economia clássica. Sua relevância inicia-se quando os pensadores clássicos buscam explicar as causas e mecanismos utilizados pela sociedade para o aumento da produtividade. Como afirma Furtado, “os clássicos haviam percebido claramente que, em qualquer tipo de organização social, o fruto do trabalho de uma coletividade é mais do que aquilo que necessitam os seus membros para sobreviver” (FURTADO, 1983, p.37).

O avanço da ciência e as mudanças impostas pelos sistemas econômicos da época, sobretudo com os efeitos da Revolução Industrial, deram subsídios para o surgimento de outras correntes do desenvolvimento. Os neoclássicos, como Marshall (1882) e Wicksell (1950), abandonam os pressupostos anteriores e fundam sua base conceitual na função da produção, passando a admitir todas as combinações possíveis dos fatores capital e trabalho para tentar explicar o processo de desenvolvimento. Para Furtado (1983):

A teoria do desenvolvimento que se pode extrair do modelo neoclássico é simples e se formula como segue: o aumento de produtividade do trabalho (que se reflete na elevação do salário real) é consequência da acumulação de capital, a qual, por sua vez, está na dependência da taxa antecipada de remuneração dos novos capitais e do preço de oferta da poupança. A acumulação de capital, provocando um aumento nos salários reais, tenderia a incrementar a participação dos assalariados no produto e, portanto, a reduzir a taxa média de rentabilidade do capital. (FURTADO, 1983, p.39)

Entretanto, as reflexões acerca do conceito de desenvolvimento ganham força a partir da Segunda Guerra Mundial. O tema foi discutido por todos os países, principalmente os aliados, na tentativa de recuperar o mundo dos problemas evidentes da época (desemprego, miséria, destruição e etc.). Em 1949, Truman, presidente norte-americano, anuncia a era do desenvolvimento e conclama as nações a seguirem os passos americanos.

Visando unificar essas ações é criado em 1945 a Organização das Nações Unidas (ONU), composta inicialmente por 51 países, com o propósito de garantir a paz e a segurança mundial e a cooperação econômica, social e cultural ou

humanitária entre os povos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001). Ou seja, na tentativa de melhorar os níveis de qualidade de vida das populações mundiais, buscavam-se contribuir para a elevação dos níveis de desenvolvimento.

Até a década de 60, se intensificaram os debates acerca do conceito e dos meios para se conquistar o desenvolvimento. Nesse período pós-guerra, com o desempenho pujante dos países mais industrializados, especialmente Estados Unidos e Inglaterra, que alcançaram níveis elevados de conforto e de qualidade de vida por meio da industrialização, a ideia de buscar o desenvolvimento por esse meio é reforçada. Como afirma Furtado (2011):

Nada es más característico de la civilización industrial que la canalización de la capacidad inventiva hacia la creación tecnológica, es decir, para abrir camino al proceso de acumulación, lo que explica su formidable fuerza expansiva. (FURTADO, 2011, p.173)

Segundo essa tendência, historicamente, o conceito de desenvolvimento se associa à dimensão econômica. A discussão sobre o desenvolvimento se estabelecia pelo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), por uma balança comercial favorável, pela capacidade da industrial nacional, ou seja, por indicadores econômicos. Segundo essa corrente, o desenvolvimento é interpretado como crescimento econômico. Para Veiga (2007):

Até meados dos anos 1970, o desenvolvimento era sempre identificado apenas com progresso material. Para alguns autores, o enriquecimento levaria espontaneamente à melhoria dos padrões sociais. Para outros, a relação parecia mais complexa, pois o jogo político intervinha, fazendo com que o crescimento tomasse rumos diferenciados, com efeitos heterogêneos na estrutura social. Mas todos ainda viam o desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico. (VEIGA, 2007, p.243)

Além disso, as mudanças paradigmáticas que ocorreram ao longo do tempo, em relação à temática do desenvolvimento, geralmente decorreram de artifícios econômicos, bem como políticos, instituídos para assegurar a ordem mundial de cada período histórico. Como afirma Diniz (2007):

Reformas políticas para a construção de regimes democráticos, programas de estabilização econômica, reformas orientadas para o mercado, notadamente a privatização e a abertura externa da economia, bem como a integração na ordem mundial globalizada, converteram-se nas novas prioridades consagradas internacionalmente, traduzindo-se numa

reorientação das políticas públicas que foram postas em prática pelos governantes de turno. Essa mudança de enfoque teve como resultado o abandono das estratégias desenvolvimentistas do passado e sua substituição por políticas monetaristas ortodoxas, após o fracasso de alguns experimentos heterodoxos executados nos anos 1980. (DINIZ, 2007, p.20)

Contudo, como o crescimento econômico mostrou-se não generalizável no espaço, pouco durável no tempo e extremamente excludente, surgiram novas perspectivas de fundamentação para o conceito de desenvolvimento. Na década de 70 pode-se observar o surgimento de novos objetivos do desenvolvimento, como a tentativa de atendimento das necessidades fundamentais, uma vez que o modelo anterior permitiu diminuição da oferta de trabalho, concentração da atividade produtiva nos grandes centros, e a rápida industrialização. O que, entre outras coisas, permitiu a geração de desigualdades cada vez maiores.

A corrente pós-modernista passa a tratar o desenvolvimento como mito, sendo este conceito encarado como uma "armadilha ideológica construída para perpetuar as relações assimétricas entre as minorias dominadoras e as maiorias dominadas" (SACHS, 2004, p.26). Neste sentido, é quase impossível a inversão dessa relação de dominação, pois o pano de fundo, mesmo que erroneamente e mascaradamente, continue sendo o crescimento econômico.

Com o modelo neoliberal da década de 90, e sua profunda reorganização do mercado mundial, o conceito de desenvolvimento ganha amplitude ao enfatizar a diferenciação entre desenvolvimento e crescimento. Este passa a ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações econômicas, políticas e, principalmente humanas, sociais e ambientais. Para Buarque (2008):

Como toda formulação teórica, os conceitos e concepções de desenvolvimento e planejamento têm uma base histórica e surgem para fazer face aos novos desafios e às mudanças da realidade. Independentemente de concordarmos com os novos conceitos, o que parece indiscutível é que o mundo está mudando intensa e profundamente, tornando as velhas concepções e organizações ultrapassadas e inadequadas às novas condições socioeconômicas, tecnológicas, políticas e ambientais. (BUARQUE, 2008, p.15)

Mais recentemente surge também o entendimento do conceito de desenvolvimento como liberdade. Nas palavras de Amartya Sen, desenvolvimento é a eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades

das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agentes. Desenvolvimento é liberdade de fazer escolhas (SEN, 2000).

Com base nessa lógica e contrapondo-se a um modelo materialista, individualista, competitivo e degradador da sociedade de consumo, se aprofundam as críticas e questionamentos acerca do conceito de desenvolvimento. Assim mesmo, surgem variantes desse conceito na tentativa de abranger a análise de todas as dimensões do desenvolvimento, ou parte delas, como podemos identificar nas propostas dos conceitos de “desenvolvimento sustentável”, “desenvolvimento humano”, “desenvolvimento regional”, entre outros.

Outro fator determinante diz respeito às cíclicas crises do sistema capitalista que trazem sempre consigo a busca por novas soluções que possam suprir as novas necessidades. Nesse contexto, emerge nesse cenário a questão regional como contraponto ao modelo de desenvolvimento incontestado até recentemente. O capital privado e o Estado passam a considerar essa escala para recriar alternativas de desenvolvimento. Segundo Becker (2003):

“[...] é em função desse estímulo aos valores culturais acumulados regionalmente, ou do “capital social” regional existente, que algumas regiões conseguem responder, positiva e ativamente, aos desafios regionais da globalização contemporânea, construindo seus próprios modelos de desenvolvimento”. (BECKER, 2003, p. 40)

Desta forma, nas últimas décadas foram se consolidando novas perspectivas relativas ao desenvolvimento, emergindo a possibilidade de compor novos modelos construídos no âmbito regional. Dentre outras coisas, este tipo de desenvolvimento pode ser capaz de “promover o desenvolvimento das capacitações da região de forma a prepará-la para enfrentar a competição internacional e criar novas tecnologias através da mobilização ou desenvolvimento de seus recursos específicos e suas habilidades próprias” (MAILLAT, 1998, p.7).

Os precursores das teorias do desenvolvimento regional abordavam os efeitos da localização das atividades econômicas, principalmente a atividade industrial (FOCHEZATTO, 2010). Durante as décadas de 50 e 60 as políticas de desenvolvimento regional se basearam principalmente no modelo keynesiano (GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS, 2009). Para esta corrente, a intervenção estatal, sobretudo na economia, tornava-se imprescindível para a manutenção do

equilíbrio dos mercados. Como exemplos da influência keynesiana nesse período, pode-se citar as teorias “centro-periferia” (PREBISCH, 1949), da “dependência” (DOS SANTOS, 2002) e dos “pólos de desenvolvimento” (PERROUX, 1967).

Contudo, com o início da retração do Sistema de Bem-Estar Social nos países desenvolvidos, ocasionada por crises econômicas sucessivas, as mudanças do padrão tecnológico e a crise do petróleo na década de 70, surgiram novas concepções teóricas do desenvolvimento regional pautados, sobretudo, na descentralização de poder e na produtividade endógena (GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS, 2009). Como podemos observar nas considerações de Boisier “[...] o processo de desenvolvimento regional deve ser considerado, principalmente, como a internalização do crescimento e, em consequência, como de natureza essencialmente endógena.” (BOISIER, 1989, p.616).

Já na década de 90, com as transformações em decorrência do processo de globalização, esse processo de regionalização vai se caracterizar por uma maior valorização dos aspectos sócio-culturais e ambientais de cada espaço. Como afirma Becker (2004):

Dessa forma, cada localidade, comunidade, municipalidade, região poderia optar por um processo de desenvolvimento que respeitasse seus valores e recursos específicos (culturais, naturais, éticos e morais) e melhor lhe oportunizasse participar do processo mundial de desenvolvimento.” (BECKER, 2004, p.141).

Esse mesmo processo globalizante, entretanto, traz à tona o entendimento de que as políticas de desenvolvimento não devem ser apenas focadas no local, devendo buscar alternativas de posicionamento também no contexto global. Como afirma Becker (1998):

Duas megatendências, complementares e ao mesmo tempo contraditórias, configuram e dinamizam o desenvolvimento contemporâneo. De um lado, observa-se a crescente transnacionalização de espaços econômicos. De outro lado, constata-se a decorrente regionalização dos espaços sociais. Transnacionalização e regionalização são, na verdade, dois lados do mesmo processo de desenvolvimento. (BECKER, 2004, p. 137)

O desenvolvimento regional, além de se transformar em objeto de estudo, torna-se processo e campo de intervenção política. As políticas públicas com essa temática passam a considerar as particularidades regionais, garantindo a abertura

externa em razão de suas potencialidades, e buscam aproximar os governos da sociedade, como forma de obter legitimação.

No Brasil, pode-se constatar essa tendência com a implementação, em 22 de fevereiro de 2007, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Idealizada na gestão do ex-Presidente Luis Inácio Lula da Silva, a PNDR considera como escalas de atuação e foco operacional as instâncias sub-regionais (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, s.d.), e a estratégia adotada visa apoiar o desenvolvimento endógeno, a partir da inovação e, principalmente, dos Arranjos Produtivos Locais (APL). São, portanto, estratégias para o combate das profundas desigualdades e diferenças de oportunidades de desenvolvimento entre as regiões do país.

O pressuposto básico dessa política diz respeito à interiorização do desenvolvimento dentro das regiões menos desenvolvidas, a partir de sub-regiões. Assim, várias escalas são levadas em consideração, ou seja, a nacional, regional, micro-regional e local, tendo maior destaque, porém, a escala micro-regional, que indica as áreas prioritárias de atuação. Para essa definição foram consideradas duas variáveis, renda *per capita* das famílias e taxas de crescimento do PIB dos municípios. (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, s.d.)

Contudo, podemos observar que sobre essa política nacional ainda incide gargalos que dificultam o cumprimento do grandioso objetivo de tornar as regiões brasileiras igualmente desenvolvidas. Primeiro por não saber como desvincular totalmente das agências da esfera pública e estatal os interesses privados e particulares que destoam dos interesses nacionais. Segundo, por não saber como agir diante da histórica, e ainda predominante, tendência de concentração dos interesses das regiões hegemônicas Sul/Sudeste.

Desta forma, os discursos em torno do desenvolvimento, permeados pelas peculiaridades regionais, devem aprofundar as reflexões e permitirem alternativas às soluções homogeneizadoras e universalizantes prevalecentes. Por meio de políticas bem planejadas e comprometidas com as necessidades reais, é possível a regulamentação de normas regionais, com vistas ao desenvolvimento. Essa nova tendência, teria o poder de afetar escalas maiores (nacional e global), considerando os aspectos sociais, econômicos, culturais e ambientais, como forma de legitimação e comprometimento com o real e necessário desenvolvimento nessa escala.

1.2 Turismo como vetor de desenvolvimento

O turismo contemporâneo é apontado como um dos mais relevantes fenômenos sociológicos e econômicos de nossa sociedade. Tema de pesquisas, objeto de análise das ciências sociais e pano de fundo das mais diversas políticas de desenvolvimento, o turismo é hoje entendido como uma atividade com ampla ressonância na economia e que provoca várias implicações sócio-culturais, ambientais e territoriais, responsável por profundas alterações no uso do solo e na configuração das relações entre os espaços.

O conceito de turismo começou a ser sistematizado no século XVII, sendo seu primeiro registro datado de 1911. Esse marco introdutório foi estabelecido pelo economista Hermann Schattenhofen que compreendia o turismo como “os processos, especialmente os econômicos, que se manifestam na chegada, na permanência e na saída do turista de um determinado município, país ou estado.” (BARRETO, 2001, p.9).

Mas somente após a Segunda Guerra Mundial as principais teorias do turismo foram se estabelecendo. Este fato foi influenciado, principalmente, pelo aumento do fluxo turístico, devido o advento das sociedades industriais. O desenvolvimento dos meios de transporte, o aumento do poder aquisitivo, a institucionalização do tempo livre e as práticas de lazer, bem como a deterioração da vida urbana, possibilitaram a busca pelas viagens e a fuga do cotidiano. Segundo Krippendorf, “pouco importa aonde se vai, desde que se afaste do cotidiano, que se possa desligar, mudar de ambiente” (KRIPPENDORF, 2000, p.51).

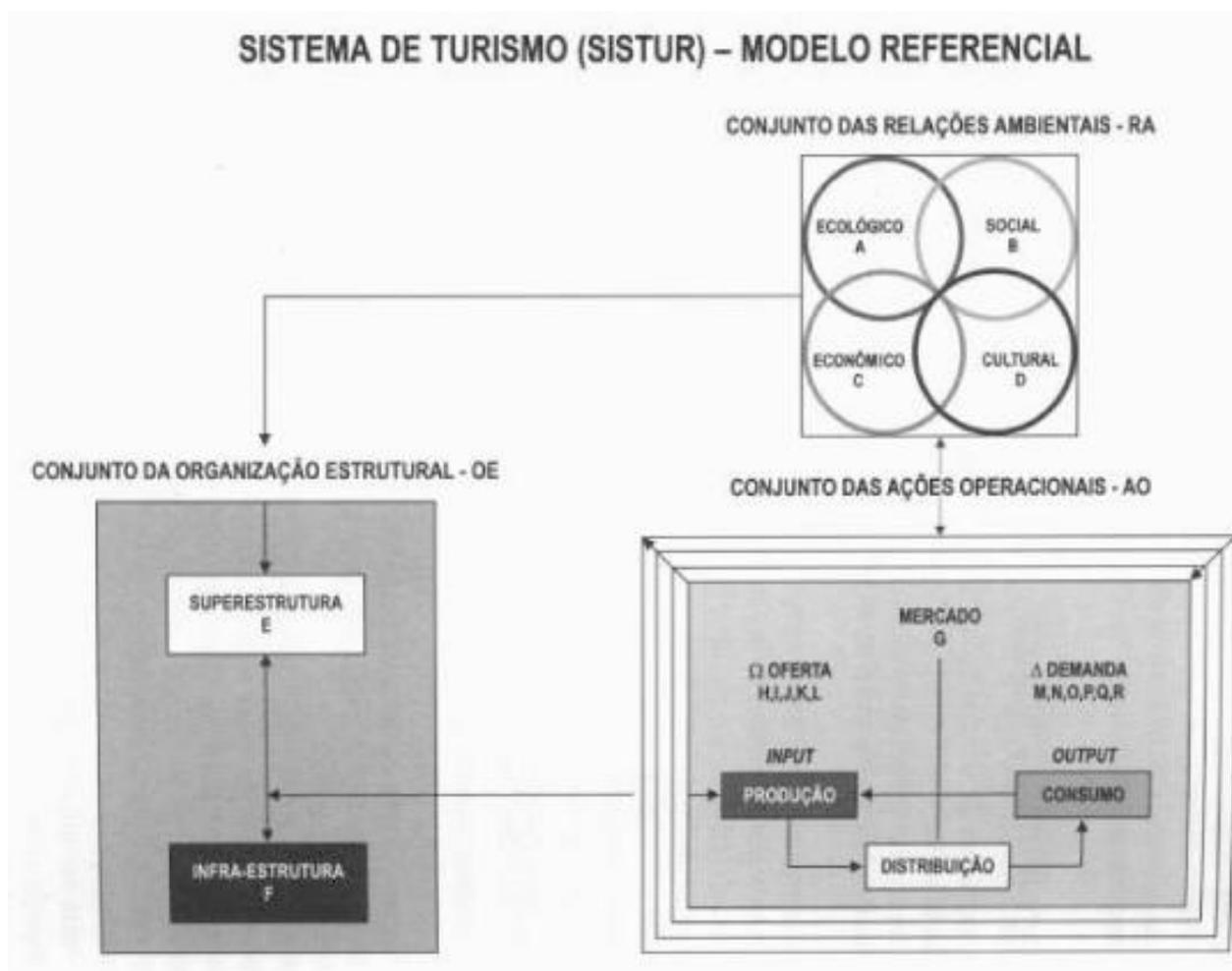
Atualmente o conceito de turismo é analisado por meio de várias perspectivas e de forma multi e interdisciplinar. Sob a perspectiva econômica, como fonte geradora de divisas; como fenômeno promotor de inserção social, por gerar alternativas de emprego e ascensão social para a população autóctone; como atividade capaz de promover proteção ambiental, por necessitar dos espaços protegidos para o seu desempenho, entre outras. A Organização Mundial de Turismo (OMT), órgão vinculado a Organização das Nações Unidas (ONU), define turismo como:

O turismo compreende as atividades que realizam as pessoas durante suas viagens e estadas em lugares diferentes ao seu entorno habitual, por um

período consecutivo inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras. (OMT;SANCHO, 2001, p.38)

Os mais diversos fatores que constituem o turismo, como impactos econômicos, sociais, culturais, ambientais, a infra-estrutura criada a partir da atividade, e a legislação específica do setor, comumente são organizados em sistemas. Esses sistemas, além de serem capazes de organizar e facilitar a explicação do fenômeno turístico, possibilitam uma análise científica deste. “Os componentes do sistema nada mais são do que os subsistemas identificados nos conjuntos das Relações Ambientais, da Organização Estrutural e das Ações Operacionais” (BENI, 2001, p.47). A Figura 02 representa esse sistema e como se dão as relações dessas três esferas e seus subsistemas.

Figura 02. Sistema de Turismo – Modelo de Beni



Fonte: BENI (2001, p.48)

No sistema criado por Beni, pode-se identificar que o turismo se caracteriza por uma atividade interdependente, organizado por uma estrutura jurídico-administrativa (superestrutura) e uma infra-estrutura. A oferta e a demanda neste sistema convergem para o mercado, de acordo com um círculo de produção, distribuição e consumo de bens e serviços. Ou seja, esse sistema busca identificar os elementos constitutivos da atividade, suas inter-relações e suas relações com o ambiente externo.

Outra interpretação do turismo pode ser com relação ao conceito de espaço. O turismo se desenvolve em lugares que apresentam um conjunto de atrativos que garantem destaque perante outros locais, provocando o deslocamento temporário de pessoas. O processo de turistificação desses espaços, as relações que são estabelecidas entre origem e destino das viagens, e como os fluxos turísticos, de ida e volta, incidem sobre cada local tornam-se objeto de análise.

Segundo Mariot, citado por Pearce (2003), a representação espacial das viagens é constituída pela relação entre as áreas emissoras, receptoras e os deslocamentos. Este agrega aos elementos origem e destino possíveis rotas (acesso, recreativa, retorno) a serem utilizadas pelos turistas para seus deslocamentos, influenciando de forma diferente em cada espaço.

Figura 03. Modelo de Fluxo Turístico– Modelo de Mariot



Fonte: PEARCE (2003, p.30)

Como se pode observar, a atividade turística envolve diferentes segmentos, em que interagem lugares, mercados, pessoas, consumo, políticas e etc. Por isso esse fenômeno multifacetado passou a fazer parte do discurso político como alternativa “rápida” e viável de geração de emprego e renda, tornando-se “objeto de desejo para muitas regiões”(SILVEIRA, 2002, p. 87). Esse caráter multifacetado do turismo proporcionou aos governos e a uma parcela de empresários, a assimilação de um discurso que coloca o desenvolvimento do turismo como alternativa econômica e socialmente inclusiva.

Contudo, a atividade turística nem sempre reflete aspectos positivos. Atualmente, as afirmações sobre os efeitos socioeconômicos do turismo são cada vez mais questionáveis. Desenvolvimento desigual, dependência externa, aumento da inflação, especulação imobiliária, desemprego devido à sazonalidade, comercialização da cultura, aumento da violência, degradação ambiental, entre outros, são aspectos negativos que quase sempre também estão vinculados à prática turística. Como afirma Ruschmann (2005):

[...] o turismo, considerado potencialmente uma excelente oportunidade para o encontro entre os povos, não tem sido aproveitado de forma ideal para esse fim. Em vez de promover a compreensão e os relacionamentos humanos, ele favorece as relações econômicas, que permitem apenas os contatos precários, favorecem o lucro e provocam a dependência excessiva da atividade por parte da população das destinações. (RUSCHMANN, 2005, p.55)

Se as regiões ou localidades decidem investir no turismo, elas devem considerar não apenas as variáveis econômicas como objeto de análise para sua implementação, mas também os aspectos sócio-culturais e a qualidade do meio ambiente, na tentativa de encontrar um ponto de equilíbrio entre esses fatores. Essas análises permitem que a atratividade de uma região ou localidade não seja a causa de sua degradação ou de sua sociedade.

Neste contexto, a discussão sobre os impactos do turismo é cada vez mais relevante, tornando-se inevitável a associação desta atividade como instrumento de desenvolvimento. Bem como, essa atividade por vezes tornar-se o fio condutor de outras intervenções, principalmente para cidades e regiões à margem das principais políticas públicas de fomento ao emprego, incremento da renda local, diversificação da economia, de preservação do meio ambiente e dos aspectos culturais, de

melhoria na infra-estrutura, e etc. Segundo Hassenteufel, “a expressão políticas públicas repousa sobre duas noções fundamentais: aquela do Estado e aquela do programa de ação. As políticas públicas correspondem ao conjunto de ações do Estado” (HASSENTEUFEL, 2008, p.7).

Na atualidade a atividade turística, por meio das políticas desenvolvidas no setor, passa a ser amplamente interpretada como fonte promotora de inserção social e geradora de emprego e renda, principalmente “por impactar 52 segmentos da economia produtiva” (CARVALHO, 2000, p. 05). Como afirma Ruschmann (2005):

Mundialmente, investem-se somas incalculáveis para satisfazer as necessidades da demanda turística e para criar novos produtos. A abrangência, a complexidade e a importância do turismo na atualidade fazem com que nenhuma nação possa ignorar seus efeitos e deixar de valorizar seus recursos turísticos – tanto os naturais como os construídos pelo homem. (RUSCHMANN, 2005, p.155)

Não obstante, os efeitos econômicos diretos (resultantes das despesas realizadas pelos turistas) e indiretos (resultantes das despesas realizadas por prestadores de serviços turísticos em outras áreas) na economia, bem como o efeito multiplicador da despesa turística acabam por fazer do turismo a “bola da vez” na constituição de alternativas ao desenvolvimento. Segundo Barreto (2001):

O efeito multiplicador é produzido pela sucessão de despesas que tem origem no gasto do turista e que beneficia os setores ligados diretamente e os ligados indiretamente ao fenômeno turístico. A unidade monetária recebida passa por diversas transações cujo número depende do círculo consumo-renda de cada país ou região. (BARRETO, 2001, p.74).

Segundo a Organização Mundial de Turismo (2009) o mercado de viagens representa 30% das exportações mundiais de serviços e 6% das exportações mundiais totais. Levando em consideração as categorias de exportações mundiais o turismo figura no 4º lugar, atrás dos combustíveis, produtos químicos e automóveis. Ou seja, se bem planejado o turismo pode ajudar a redistribuir renda e trazer benefícios para a população local.

O turismo muitas vezes se caracteriza, entretanto, pela concentração desses benefícios econômicos nas mãos de poucos agentes de sua cadeia produtiva. Não apenas por ter como característica essencial de vinculação aos megaprojetos,

concentradores de renda, mas também por estar relacionado com vários fatores que influenciam na atividade. Segundo Mathieson e Wall (1988, p.52) esses fatores são:

- A natureza dos equipamentos e dos recursos e sua atratividade para os turistas;
- O volume e a intensidade dos gastos dos turistas;
- O nível do desenvolvimento econômico;
- A base econômica;
- O grau de distribuição e de circulação das despesas realizadas pelos turistas;
- O grau de adaptação do local à sazonalidade da demanda turística.

Como alternativas a essas vinculações essencialmente econômicas, o turismo pode desenvolver alternativas ou complementos a esses megaprojetos e a atuação de grandes empresas com ações e políticas que possam beneficiar pequenos e médios empresários, bem como as camadas populares. Atualmente a localidade, o respeito às diferenças, a identidade, a autenticidade e a preservação ambiental também tornam-se fundamentais para o desenvolvimento da atividade. Coriolano (2006) analisa alternativas de turismo, ao apontar que:

Como o turismo globalizado voltado para os mega-empreendimentos, chegou aos países ditos em desenvolvimento, mas não ofereceu oportunidades e vantagens às comunidades receptoras por não incluí-las em seus projetos, muitas comunidades, especialmente no Nordeste e Norte do País, inventaram uma forma diferente de organizar a atividade – o turismo comunitário. Implementaram outro tipo de turismo de base local, que busca a sustentabilidade socioespacial, prioriza os valores socioculturais e descobre formas inteligentes de participação na cadeia produtiva do turismo (CORIOLANO, 2006, p.201)

Essa filosofia adotada pela atividade turística busca uma relação mais equitativa entre comunidade receptora e os turistas, em que ambos são considerados agentes de ações econômicas, sociais, culturais e ambientais. Assim, a própria comunidade cria seus atrativos e serviços turísticos, baseados principalmente em modelos próprios de observação e convivência com o local.

Outro conceito difundido atualmente diz respeito ao Turismo Sustentável. A sustentabilidade turística passa por três níveis de análise – o ecológico, o sócio-cultural e o econômico (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO, 1993). Esse

conceito surge posteriormente às discussões a respeito do Desenvolvimento Sustentável, a partir de 1987 com o Relatório Brundtland. Segundo Swarbrooke (2000), trata do tipo de turismo que é economicamente viável, mas que não destrói os recursos dos quais a atividade no futuro dependerá, principalmente, o ambiente físico e o tecido social da comunidade local. Ou seja, preconiza a preservação ambiental, garantindo autonomia às comunidades locais, salvaguardando o desenvolvimento econômico através de uma gestão dos recursos disponíveis que garanta as gerações futuras.

Contudo, a natureza diversificada do turismo traduz a dificuldade de promover o planejamento desta atividade, e garantir um desenvolvimento equilibrado. Por isso a importância de novas tendências do planejamento, como afirma Ruschmann (2005):

O planejamento turístico, visando à integração de seus fatores de desenvolvimento, surgiu como consequência e reação aos planos excessivamente voltados para aspectos específicos como o econômico e o físico. O reconhecimento da amplitude do fenômeno e a abrangência dos fatores, além do caráter interdisciplinar e convergente da atividade, tornaram imprescindível o planejamento integrado nas localidades receptoras. Ele tem por objetivo o desenvolvimento coerente dos elementos físicos, econômicos, sociais, culturais, técnicos e ambientais, para satisfação de turistas e empresários, e deve, necessariamente, estar inserido em uma política global, empreendida pelo governo. (RUSCHMANN, 2005, p.100)

Além disso, para que o turismo se desenvolva plenamente é preciso que os governos, empresários e a sociedade em geral entendam a lógica e dinâmica da atividade. Bem como possam entender que a atividade sofre influências externas, em virtude do nosso mundo globalizado, mas também está associada às realidades locais, sendo necessária uma visão estratégica e sinergia entre os mais diversos atores para o seu desenvolvimento. Tornando-se imprescindível a busca por alternativas que promovam o desenvolvimento por meio da execução de ações com foco no território e nos potenciais endógenos.

De acordo com Brasil (2010), ao longo dos últimos sessenta anos, o turismo tem experimentado uma desconcentração contínua de participação, provocando na Europa um declínio em sua fatia de mercado de cerca de 10% desde 1950, e na América do Norte de 13%. Este processo mundial contribui para a promoção de um ambiente favorável ao desenvolvimento mais equilibrado da atividade,

proporcionando a inserção de novos mercados no contexto internacional. No entanto, novos destinos só poderão ser beneficiados se tiverem uma gestão responsável, e buscarem o equilíbrio entre os aspectos ambientais, econômicos e socioculturais.

Com base nesta tendência, o Governo Federal estabelece em 2003 o Plano Nacional de Turismo (PNT). O PNT tem como objetivo posicionar bem o Brasil no mercado internacional, buscando estimular um melhor desempenho da atividade turística nos mais diversos destinos nacionais. Como produto do PNT, é criado em abril de 2004 o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, pautado em uma gestão descentralizada da atividade.

Com este programa o turismo nacional passa a ter uma visão global das potencialidades, dos riscos, limites e tendências da atividade turística em cada região. Passa também a estimular um processo de planejamento de ações conjuntas que integram o poder público, a iniciativa privada, o terceiro setor, as lideranças locais e as comunidades, de modo a organizar a atividade turística. A partir do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil a escala regional também passa a figurar como escala para o desenvolvimento da atividade turística em nosso país.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO

2.1 Compreensão das Políticas Públicas

A Política enquanto referência da vida coletiva das pessoas em sociedade e de suas organizações é uma preocupação do homem há vários séculos. Essa importante área do conhecimento humano, iniciada com os gregos, sempre esteve presente no nosso cotidiano. O conceito de Política, derivado do grego *polis/politeía*, refere-se ao que é coletivo, ou comum a todos (HASSENTEUFEL, 2008, p.7). Entendida como uma orientação de um determinado governo sobre assuntos de interesse público e coletivo.

Este conceito ao longo do tempo tornou-se área de interesse científico. O avanço das sociedades, bem como as mudanças sofridas nas mais diversas relações entre os homens e a coisa pública permitiu a produção de vasto material que buscou entender essas alterações. Essa produção contribuiu posteriormente para o surgimento da Ciência Política.

A Ciência Política permite realizar a observação e descrição da realidade das relações humanas sob a égide do poder. Para Bobbio, a Ciência Política é “[...] compreendida como estudo dos fenômenos políticos conduzido com a metodologia das ciências empíricas e utilizando todas as técnicas de pesquisa próprias da ciência do comportamento...” (BOBBIO, 2002, p, 67). Esta área do conhecimento traz consigo, entre outras coisas, questionamentos sobre os sistemas políticos, o papel do Estado e sua organização, as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, bem como a sua forma de atuação, por meio das políticas vigentes.

Dentre os mais diversos campos de estudo da Ciência Política, o campo do conhecimento que trata das políticas públicas surge, principalmente, para buscar o entendimento sobre as ações de governos e suas tentativas de resolver determinadas necessidades da sociedade. Entender como e por que os governos optam por determinadas ações tornou-se primordial para a constituição e consolidação dos estudos sobre políticas públicas.

Segundo Martins (2003), o processo de construção das políticas públicas pode ser entendido sob três perspectivas: sistêmico-heurística; institucional-

racionalista e a seleção temporal aleatória. A sistêmico-heurística considera que as políticas públicas são resultado de um processo de decisão política em função da mobilização de atores portadores de interesse que se mobilizam em torno de temas e ativam a tramitação de uma deliberação formal; a institucional-racionalista, que trata as políticas públicas como elaborações de instituições, refletindo suas visões, valores e preferências; e a seleção temporal aleatória, que trata as políticas públicas como uma combinação instável de problemas, soluções, empreendedores e sua coalizão, que são instituídas mediante momentos oportunos para propor/realizar algo.

Desde a concepção das políticas públicas, enquanto área do conhecimento da Ciência Política, pode-se identificar algumas transformações com relação ao campo de investigação dessa área. Inicialmente, na década de 1950, os estudos se dedicavam predominantemente em analisar o Estado e suas instituições, em detrimento das produções dos governos. Ainda nos anos 50 passou-se à definição das próprias políticas públicas como unidade de análise. Nos Estados Unidos, segundo Frey (2000), pesquisas em políticas públicas começaram a se estabelecer nessa década, sob a designação de *policyscience*, enquanto na Europa, especialmente na Alemanha, a preocupação com campos específicos de políticas somente toma força a partir do início dos anos 1970.

Verifica-se na atualidade a importância de análise das políticas públicas como um processo de aspecto dinâmico e que agrega diversos atores, estatais e não estatais, em suas relações de causa e poder. As políticas públicas trazem consigo a necessidade do entendimento das inter-relações entre Sociedade, Estado, Governo e poder, bem como das instituições, regras e modelos que regem suas decisões e implementações.

O conceito de “políticas públicas” faz referência a duas noções fundamentais, a do Estado e do seu programa de ação. “O Estado é uma parte da sociedade. É uma estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade ao mesmo tempo que dela faz parte” (PEREIRA, 1995, p.86) O programa de ação diz respeito às ações empreendidas pelo Estado para uma determinada área de atuação. Segundo Hassenteufel, “as políticas públicas correspondem ao conjunto de ações do Estado. O estudo das políticas públicas é o estudo do Estado em ação” (HASSENTEUFEL, 2008, p.7).

Sendo as políticas públicas ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades da sociedade, cabe ao Estado buscar entender e democratizar a correlação de forças estabelecidas entre os agentes do poder existentes, e tentar conciliá-las para repassar à sociedade civil seus pleitos. Segundo Boneti (2007):

Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos. (BONETI, 2007, p. 74)

A composição de uma política pública se desenvolve mediante a identificação de seus fundamentos, os instrumentos para a ação e o público alvo. De acordo com Hassenteufel (2008), quatro são os tipos de políticas públicas: Políticas Regulamentares, que se aplicam a todos numa mesma situação; Políticas Distributivas, que beneficiam um indivíduo, mediante critérios definidos; Políticas Redistributivas, que beneficiam a coletividade de modo direto, através de regras negociadas; e Políticas Constitutivas, que se destinam a coletividade de modo indireto.

Cada tipo de política pública possui diferentes formas de apoio e de rejeição dentro do contexto ao qual esta faz referência. Estas constantes disputas por parte dos agentes do poder e o processo dinâmico das relações sociais impõem, usualmente, um ciclo das políticas, “[...] constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação” (SOUZA, 2006, p.29). Esse ciclo permite, entre outras coisas, o aprendizado sobre a capacidade dos governos, identificação dos participantes do processo decisório e seus pleitos, e o processo de formulação e implementação da política pública.

Mesmo sendo as políticas públicas as ações instituídas pelo Estado, estas não devem ser definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder. No processo de definição dessas políticas outros segmentos da sociedade devem intervir e contribuir para o seu melhoramento, pois a participação dos mais diversos grupos de interesse e movimentos sociais referendam a tomada de decisões. A ideia

de democratização das políticas públicas ampliaria a participação da sociedade e a aproximaria do governo, propiciando maior controle das ações e decisões governamentais.

As ações do Estado não se implementam automaticamente. Estas ações tem movimento, contradições e podem gerar resultados diferentes dos esperados. Neste caso, tendo legitimidade, as políticas públicas podem ser estudadas para compreender as causas e consequências das decisões políticas e melhorar o conhecimento sobre a sociedade. “A descentralização que se tenta hoje implementar deseja transferir encargos e, ao mesmo tempo, co-responsabilizar a sociedade civil na gestão pública” (NOGUEIRA, 1997, p.8), podendo tornar-se um instrumento de fortalecimento das políticas públicas.

A implantação desse modelo de gestão participativa e descentralizada pode contribuir para a valorização das questões regionais. Isto decorre da necessidade de respaldo social que a importância econômica, política e administração pública vem assumindo nas regiões no cenário contemporâneo. Essa nova abordagem permite verificar que “[...] vem-se tornando cada vez mais evidente a inadequação das ações formuladas *de cima para baixo*, sem envolvimento dos segmentos relevantes da sociedade civil” (BANDEIRA, 1999, p.9). A questão regional só poderá ser reconhecida com uma base fortemente estabelecida em uma sociedade atuante e que possa contribuir, juntamente com o Estado, para o desenvolvimento de políticas públicas adequadas.

2.2 Políticas de Regionalização

Apesar do processo crescente e contínuo da globalização dos últimos anos, identifica-se o retorno da questão regional. Atualmente, as dimensões locais e regionais são primordiais para o estabelecimento não apenas das teorias de desenvolvimento, mas também para a construção dos planos de governo, dos debates acadêmicos, da valorização das identidades e recriação das diferenças. Assim sendo, essas dimensões cada vez mais tornam-se referências para a idealização e execução de políticas públicas.

Comumente utilizado no universo geográfico, o conceito regional quase sempre se vincula aos espaços regionais, servindo de base para as divisões político-administrativas. Contudo, a regionalização tem sido analisada sobre vários enfoques, tais como: o geográfico, o cultural e o econômico (BAILLY, 1998). O enfoque geográfico define a região de acordo com suas características físicas; o cultural pela forma como as culturas se estabelecem; do ponto de vista econômico, a região é definida conforme a estrutura operacional das atividades produtivas.

Encontra-se na atualidade uma multiplicidade de interpretações sobre região e regionalização, seja na Ciência Política, nas ciências econômicas, na Sociologia, Antropologia e na História. Com o início do Século XXI, em que novas ordens administrativas são estabelecidas, principalmente pelo processo de transformação de fronteiras das nações, novos casos de regionalismos são identificados. “Enquanto a região adquire um caráter epistemológico mais rigoroso, com uma delimitação conceitual mais consistente, a regionalização pode ser vista como um instrumento geral de análise” (HAESBAERT, 1999, p. 28). Ou seja, diante da rigorosidade que o conhecimento científico caracteriza o conceito de região, com a regionalização permite-se uma análise mais abrangente de determinadas áreas, igualadas por padrões pré-determinados, sem, contudo, perder seu rigor científico.

O conceito de região é algo complexo. Segundo Corrêa (2000), pode ser interpretado sob a égide do determinismo ambiental, por meio do conceito de região natural; do possibilismo, com o conceito de região humana; da nova geografia, que define região como “[...] um conjunto de lugares onde as diferenças internas entre esses lugares são menores que as existentes entre eles e qualquer elemento de outro conjunto de lugares” (CORRÊA, 2000, p.32); da geografia crítica, que considera região sob uma articulação dos modos de produção; e por fim “[...] para fins de ação e controle. Mais precisamente, no decorrer da prática política e econômica de uma sociedade de classes [...]” (CORRÊA, 2000, p.47).

A regionalização pode ser também entendida como um método ou instrumento de análise. Segundo Haesbaert, “[...] regionalização é um processo amplo, instrumento de análise para o geógrafo em sua busca dos recortes mais coerentes que deem conta das diferenciações no espaço”(HAESBAERT, 1999, p.17).A regionalização de um determinado espaço dependerá dos objetivos

definidos pelo pesquisador, para que o recorte determinado possa atender as expectativas de sua pesquisa.

A região compreende, portanto, uma realidade particular. Ela vincula-se a práticas e processos histórico-sociais localizados. Seguindo esta perspectiva, Santos afirma que “[...] as regiões foram configurando-se por meio de processos orgânicos, expressos através da territorialidade absoluta de um grupo, onde prevaleciam suas características de identidade, exclusividade e limites, devidas a única presença desse grupo, sem outra mediação” (SANTOS, 2008, p.246). Essas características possibilitam a criação de processos de delimitação espacial, que se impõem por meio de processos de regionalização. Ou seja, as particularidades de uma determinada região permitirão estabelecer uma categoria de análise.

De acordo com Pereira (2000, p.67) as tipologias do método de investigação da regionalização são:

- Regionalização como diferenciação de áreas: onde a paisagem geográfica é o método regional e a região é uma determinada paisagem geográfica;
- Regionalização como classificação: o espaço terá as regiões necessárias de acordo com a classificação adotada para a análise;
- Regionalização como instrumento de ação: vinculada às teorias econômicas de desenvolvimento regional e de localização;
- Regionalização como Processo: as diferenciações regionais são fruto de processos sociais e econômico e se modificam com o tempo.

Essas abordagens de investigação permitirão não apenas uma diferenciação de áreas, ou a subdivisão de um espaço maior, mas também permitirão estabelecer uma classificação multivariada e desagregada da complexa constituição espacial, permitindo que a regionalização possa deixar de ser um instrumento teórico para tornar-se um instrumento prático. Esse caráter instrumental da regionalização para a agregação das diferenças, como relações de classe e poder, forças políticas e processos produtivos, em uma ação hegemônica, para uma determinada finalidade, pode provocar certa coesão e unidade espacial.

Esta unificação de interesses, em busca de um desenvolvimento harmônico do espaço regionalizado, pode resultar e contribuir para a busca por igualdades de

direitos e de oportunidades para todos inseridos na regionalização. Com este reordenamento e o processo de descentralização de gestão das atividades produtivas surge a necessidade de elaboração de políticas públicas que incluam e valorizem essas especificidades regionais. Políticas públicas que considerem especificidades regionais tornam-se fundamentais para garantir e posicionar bem esses espaços no mercado global, bem como se tornam fundamentais para o processo de diminuição das desigualdades regionais. A região passa a ser o local de definição das políticas públicas em substituição aos megaprojetos gerados pelos governos centrais.

No caso do Brasil, a partir de 1959 e nas duas décadas seguintes, o Governo Federal passa a adotar políticas de desenvolvimento para as macro-regiões periféricas do país (Nordeste, Norte e Centro-Oeste). Como exemplos dessas políticas podemos citar a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, que por anos foram às instituições responsáveis por conduzirem as políticas de desenvolvimento de suas regiões (Nordeste e Norte, respectivamente). Além disso, como a questão regional ganhou nova importância, inclusive no meio acadêmico, as políticas setoriais passam a considerar fortemente a questão regional e suas especificidades para suas escalas de atuação.

Nas políticas públicas de turismo, conceitos como o de região e regionalização passaram a representar conceitos básicos para a delimitação da produção do espaço e organização da atividade turística. Segundo Beni, “[...] a regionalização turística trata do espaço turístico de maneira dinâmica e flexível, sendo operacionalizada de duas formas: as multidestações e as destinações múltiplas” (BENI, 2006, p.125). Para este autor, as multidestações compreendem a institucionalização de parcerias entre destinações já existentes para o estabelecimento de relações de competição e cooperação entre estas destinações. Já a destinação múltipla compreende a capacidade de um mesmo espaço oferecer uma série de produtos que atendam a diferentes segmentos da demanda turística. Essa operacionalização estabelecida por Beni permite a adequação da atividade turística para atuar em determinado espaço, principalmente em suas ações mercadológicas.

Outro fator importante para o processo de regionalização ganhar espaço nas propostas das políticas públicas de turismo diz respeito a nova visão de compreensão e adequação da atividade às transformações do espaço regional contemporâneo, bem como institucionalizar instrumentos de gestão para o setor. Ao estabelecer um enfoque regional integrado de gestão surge a necessidade de reforçar políticas de planejamento e ordenamento do turismo, para que a atividade possa atender as expectativas e alcançar as metas estabelecidas para o real desenvolvimento da região por meio do turismo.

A regionalização “[...] pode fundamentar uma reflexão teórica ou atender as necessidades impostas por uma política setorial, uma prática de planejamento ou por propostas de desenvolvimento regional” (LIMONAD, 2004, p.58). Ela permitirá desenvolver o turismo de forma integrada, retirando do município essa tarefa de desenvolver a atividade isoladamente, permitindo uma gestão mais democrática e participativa dos atores envolvidos com a atividade.

Contudo, a linha do tempo das políticas públicas de turismo nos mostra que esse enfoque regional é relativamente recente, passando a figurar na agenda a partir da década de 90.

2.3 Histórico das Políticas de Turismo no Brasil

O Brasil possui um histórico relativamente recente de intervenção e ação governamental relacionado à atividade turística. Em seus primórdios, ainda no final da década de 50, as políticas públicas de turismo estavam atreladas a outras áreas, quase sempre associadas a políticas de indústria, comércio, cultura e esportes.

O turismo passa a figurar como tema de política pública a partir de 1958 com a criação da Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), por meio do Decreto-Lei n° 44.865. Este dispositivo legal permitiu iniciar o planejamento do turismo em nível nacional, extinto em 1972. Posteriormente, em 18 de novembro de 1966, a criação do Decreto-Lei n° 55 permitiu, entre outras coisas, a definição da Política Nacional de Turismo e a criação do Conselho Nacional de Turismo e da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR).

Na década de 70, verifica-se o início das preocupações com a formação profissional na área de turismo. Nessa época surgem os primeiros cursos de ensino superior, como o da Faculdade de Turismo do Morumbi e da Universidade de São Paulo (USP). Foi também nesse período que o governo criou um mecanismo de incentivos fiscais para o setor, por meio do Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR) (Decreto-Lei n° 1.191, de 27 de outubro de 1971), e estabeleceu áreas e locais de interesse turístico, por meio da Lei n° 6.513, de 20 de dezembro de 1977.

A década de 80 foi marcada pela liberação do mercado para o exercício e implementação da atividade turística. Além disso, com a Constituição Federal de 1988 atribuem-se responsabilidades iguais a todos os níveis governamentais, como podemos observar no Artigo 180 da CF: “Art. 180 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico”.

Na década de 90 o turismo passa a ser responsabilidade do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. Neste período foram criados o Plano Nacional de Turismo (PLANTUR) e o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR-NE). Além disso, nessa década também podemos observar iniciativas relacionadas à valorização do meio ambiente, com a Política Nacional de Ecoturismo (1994), e aos princípios de descentralização governamental do turismo, com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), em agosto de 1994.

Não muito distante as políticas públicas de turismo eram planejadas e coordenadas apenas em seu nível superior de gestão, de forma centralizada. Assim, as políticas públicas de turismo traduziam a visão de poucos e eram resultados de avaliações e proposições não participativas dos mais diversos setores que envolvem a atividade turística. Contudo, impulsionado pelos ideais reformistas que a administração pública brasileira vem passando nas últimas décadas, e buscando sanar reivindicações antigas do setor turístico, a esfera governamental do turismo sofreu reformulações consideráveis em sua estrutura administrativa. O marco mais importante para o setor foi a criação do Ministério do Turismo (MTUR) em 2003, que, entre outras coisas, redefiniu papéis e impulsionou a descentralização da gestão pública do setor para os níveis estadual e municipal.

Esta conquista institucional permitiu ao turismo brasileiro tomar novos rumos, em que a atividade passa a ser articulada com mais eficiência, qualidade e

organização, colocando o setor turístico como uma das prioridades do governo. Mediante esta nova realidade, o Ministério do Turismo lança a proposta do Plano Nacional do Turismo – Diretrizes, Metas e Programas (2003-2007). Esta política, que veio consolidar o MTUR como articulador do processo de integração dos mais diversos segmentos do setor turístico, tem como objetivos desenvolver o produto turístico com qualidade e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados prioritários.

Um fator importante identificado pelos idealizadores dessa política pública e as demais áreas que compreendem a atividade turística diz respeito à idealização de um modelo de gestão pública descentralizada e participativa, integrando as diversas instâncias que compõem a atividade turística. Com a responsabilidade de ser o principal articulador dessa política de gestão descentralizada do turismo nacional, é criado em abril de 2004 o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil.

Com base nos resultados do PNT 2003-2007, o MTUR edita e lança, em 13 de junho de 2007, o Plano Nacional do Turismo – Uma viagem de inclusão – 2007/2010, tendo como premissa a inclusão social por meio do turismo. Desta forma, este plano surge como “... um instrumento de planejamento e gestão que coloca o turismo como indutor do desenvolvimento e da geração de emprego e renda no País” (Brasil, 2007, p.11). Em 2010 o MTUR elaborou o Documento Referencial Turismo no Brasil 2011/2014, que deu início a um processo de reflexão sobre as perspectivas de desenvolvimento do Turismo brasileiro para os próximos anos. Esse documento constituiu um importante subsídio para a elaboração do Plano Nacional do Turismo 2013/2016, aprovado em 25 de abril de 2013.

Estas propostas de intervenção estatal na atividade turística são fundamentais para a regulamentação do setor, bem como para o estabelecimento de metas a serem atingidas. Contudo, na prática ainda existe um longo caminho a ser percorrido entre a idealização e o planejamento dessas políticas e sua implementação, principalmente considerando uma implementação eficiente e eficaz.

2.4 Planejamento e implementação das políticas de turismo no Brasil

Com o processo de globalização e conseqüentemente da internacionalização do capital financeiro e humano, os estados-nação sofreram certo enfraquecimento das suas atuações e diminuição da soberania. Contudo, os países e seus governos ainda representam instâncias importantes de decisão política, mas agora exercida de forma mais democrática e participativa.

As autoridades públicas tem a missão de planejar as suas ações para assegurarem os direitos dos seus cidadãos, relacionando conhecimento científico e técnico ao conhecimento popular, para subsidiar a tomada de decisões. Essa atuação remete ao termo planejamento, que segundo Barretto (2005), *apud* Holanda (1975, p.36), seria a “aplicação sistemática de conhecimento humano para prever e avaliar cursos de ação alternativos com vistas à tomada de decisões adequadas e racionais, que sirvam de base para ação futura”.

Atualmente, várias são as definições estabelecidas para o termo planejamento, que pode ser definido de acordo com o campo de ação ao qual será vinculado, como planejamento econômico, empresarial, social, territorial, turístico, e etc. O conceito de planejamento, orientado para a tomada de decisões, pode ser definido, segundo Mintzberg como “as atividades que estão interessadas especificamente em determinar quais ações e/ou recursos humanos e materiais são necessários para atingir uma meta. Incluem identificar alternativas, analisar cada uma e selecionar as melhores” (MINTZBERG, 2000, p.24). Contudo, entre outras coisas, o processo de planejamento das políticas públicas deve ser pautado pela junção de ações de planejamento e implementação dessas políticas.

Esse processo de planejamento torna-se primordial para o bom desempenho das políticas públicas, uma vez que um dos motivos das falhas nos resultados dessas políticas é a dissociação que constantemente se faz entre elaboração e implementação no processo de planejamento. Isso porque a implementação dessas políticas também trata de como as políticas mudam à medida que elas passam de diretivas administrativas para a prática, sendo necessário um entendimento de sua complexidade e de sua interação com o processo de planejamento (OLIVEIRA, 2006).

Historicamente no Brasil, o planejamento sempre esteve atrelado à elaboração de planos e ao controle do futuro. Esta visão simplista permite que o processo de planejamento seja tratado como uma receita a ser seguida. Nesta perspectiva Oliveira (2006) ressalta que:

“a cultura de planejamento do Brasil ainda vive um pouco da época do milagre econômico dos anos 1960 e 1970 e da utopia do “Estado desenvolvimentista”, ligada ao conceito de planejamento da primeira metade do século passado. Vivemos a ilusão de simplificar a realidade complexa do que é o processo de planejamento.” (OLIVEIRA, 2006, p. 282).

Seguindo essa tendência, as iniciativas brasileiras de planejamento e implementação de políticas públicas ligadas à atividade turística pode ser dividida em três fases. A primeira fase de planejamento e implementação do turismo brasileiro pode ser definida a partir do Plano de Metas do governo de Juscelino Kubistchek, que buscava a industrialização por substituição de importações. Esse processo permitiu, entre outras coisas, massificar o consumo e desenvolver o comércio de serviços, dentre eles o turismo.

Contudo, a Ditadura Militar, com ações e políticas centralizadoras e autoritárias, bem como a importação de modelos externos de desenvolvimento da atividade turística, despreocupação com a qualificação profissional e desatenção com o meio ambiente e os aspectos culturais provocaram poucos avanços do setor turístico. Assim, no período de 1970 a 1990, o turismo brasileiro foi marcado pela estagnação. Sucessivas crises econômicas, o amadorismo e improvisação da cadeia produtiva, bem como pouco interesse público pela atividade refletiram baixíssimos índices do setor.

A partir da década de 90, pode-se identificar a segunda fase do processo de intervenção estatal na atividade turística brasileira. Esse processo foi favorecido pelo estabelecimento de um regime democrático, associado à estabilidade econômica nacional e o crescimento econômico em vários países do mundo, bem como a crescente qualificação profissional, melhoria da infraestrutura aeroportuária, idealização de políticas de preservação ambiental, valorização da cultura nacional e a abertura comercial, que permitiu o crescimento do turismo em nosso país.

A partir dessa década teve início o processo de planejamento da atividade turística, embora ainda incipiente, não apenas focando a parte econômica, mas

também valorizando a cultura local, inclusão social, formação de mão-de-obra qualificada, preservação da fauna e flora, entre outros. Para Barretto (2003), caberia ao Estado desenvolver o turismo de forma harmônica, buscando um planejamento racional por meio de políticas públicas que, entre outras coisas, impõem limites às áreas de atuação e ao lucro imediato.

A terceira fase de planejamento e implementação do turismo brasileiro vai coincidir com a criação do MTUR que, entre outras coisas, permitiu a adequação e o planejamento da atividade em âmbito nacional. Segundo o órgão, sua missão é:

“desenvolver o turismo como uma atividade econômica sustentável, com papel relevante na geração de empregos e divisas, proporcionando a inclusão social. O Ministério do Turismo inova na condução de políticas públicas com um modelo de gestão descentralizado, orientado pelo pensamento estratégico” (Site do MTUR, acessado em abril de 2012).

O ato de planejar implica em priorizar objetivos e escolher as ações necessárias para alcançá-los. No turismo, o planejamento constitui “[...] na determinação e seleção das prioridades para a evolução harmoniosa da atividade, determinando suas dimensões ideais, para que, a partir daí, possa-se estimular, regular ou restringir sua evolução” (RUSCHMANN, 2005, p.84). Além disso, o planejamento da atividade turística deve ser cada vez mais participativo, ampliando o nível de envolvimento dos membros da sociedade. Para Barretto (2005), esse tipo de planejamento contribuiria para o comprometimento e resolução de possíveis conflitos, bem como refletiriam não apenas o olhar dos planejadores, mas também da sociedade.

O planejamento para o turismo pode ser pautado de forma não homogêneo, desenvolvido mediante cada realidade encontrada. Na perspectiva de Ruschmann (2005, p.85), os objetivos do planejamento turístico são:

- Definir políticas e processos de implementação de equipamentos e atividades, e seus respectivos prazos;
- Coordenar e controlar o desenvolvimento espontâneo;
- Prover os incentivos necessários para estimular a implantação de equipamentos e serviços turísticos, tanto para empresas públicas como privadas;

- Maximizar os benefícios socioeconômicos e minimizar os custos, visando ao bem-estar da comunidade receptora e a rentabilidade dos empreendimentos do setor;
- Garantir que os espaços necessários ao desenvolvimento turístico não sejam utilizados para outras atividades econômicas;
- Evitar deficiências ou congestionamentos onerosos por meio de uma determinação cuidadosa das fases de desenvolvimento;
- Minimizar a degradação dos locais e recursos sobre os quais o turismo se estrutura, e proteger aqueles que são únicos;
- Cientificar a autoridade política responsável pela sua implantação de todas as implicações do planejamento;
- Capacitar os vários serviços públicos para a atividade turística, a fim de que se organizem e correspondam favoravelmente quando solicitados;
- Garantir a introdução e o cumprimento dos padrões reguladores exigidos da iniciativa privada;
- Garantir que a imagem da destinação se relacione com a proteção ambiental e a qualidade dos serviços prestados;
- Atrair financiamentos nacionais ou internacionais e assistência técnica para o desenvolvimento do turismo e a preservação ambiental;
- Coordenar o turismo com outras atividades econômicas, integrando seu desenvolvimento aos planos econômicos e físicos do país.

Esses objetivos conduzem a mudanças estruturais de cada realidade encontrada, de forma democrática, evidenciando não apenas o caráter governamental e econômico, mas também os aspectos sociais e ambientais autóctones. Esse planejamento torna-se cada vez mais indispensável, bem como sua implementação, pois, segundo Beni, um dos principais problemas do turismo brasileiro diz respeito à “[...] falta de uma visão sistêmica e holística e de pensamento estratégico” (BENI, 2006, p.93) da atividade. Para Beni, essa deficiência remeteria a não identificação, organização e articulação da cadeia produtiva do turismo, o que implicaria na falta de posicionamento mercadológico e de pensamento estratégico, premissas para um bom planejamento e desenvolvimento mais expressivo.

Desta forma, o processo de planejamento e implementação das políticas públicas de turismo pode seguir um processo de decisão construído socialmente com os diversos atores interessados e afetados pela decisão. Além disso, deve-se pautar as limitações do planejamento como ferramenta capaz de prever e controlar o futuro. Sendo necessária assim a constituição de ferramentas e mecanismos que possam estabelecer um *feedback* dessas políticas, em que os ajustes e/ou correções necessárias serão analisadas para o seguimento do curso inicialmente idealizado.

2.5 Avaliação das políticas de turismo no Brasil

Com relação às políticas públicas de turismo, como nas demais políticas públicas implantadas no Brasil, observa-se uma deficiência com a fase de avaliação. Historicamente pode-se observar que poucas, ou quase nenhuma, políticas do setor tiveram o *feedback* que essa etapa propicia. Mas se por um lado existe esta deficiência, por outro, dentre os estágios que compreendem as políticas públicas, a fase da avaliação vem cada vez mais ganhando espaço no processo de análise dessas políticas. A fase de avaliação torna-se imprescindível, à medida que surge a real necessidade de identificar os impactos da implementação das políticas públicas, e em virtude das mudanças de paradigmas da sociedade atual, que torna-se cada vez mais participativa e ativa em relação aos resultados da ação pública.

Da elaboração, passando pela implementação, até chegar à avaliação de uma política pública os objetivos inicialmente propostos podem, ou não, terem sido atendidos. “Com isso, a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública” (FREY, 2000, p.229).

O processo de avaliação busca, entre outras coisas, determinar a eficiência e eficácia de uma política pública. Segundo Trevisan (2008), *apud* Ala-Harja e Helgason (2000), a avaliação deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas.

De acordo com Figueiredo (1986), existem dois tipos básicos de pesquisas de avaliação: a avaliação de processos e de impactos. A avaliação de processos busca aferir a eficácia da política. Já a avaliação de impactos busca estabelecer os efeitos da política sobre o público alvo e como esta causa alterações nas condições sociais. Determinar se uma política atende às necessidades estabelecidas ou não, bem como gerar informações que possam monitorar a sua execução são primordiais.

No Brasil, a etapa de avaliação das políticas públicas ainda é incipiente. Enquanto instrumento de gestão, a avaliação muitas vezes torna-se dispensável pelos gestores públicos. Eventualmente, estes gestores permitem que interesses econômicos e individuais exerçam pressão nesta etapa, acarretando, muitas vezes, em alterações do plano original. Como nesta etapa, pode-se identificar desvios de conduta dos gestores, como uso indevido de dinheiro público, favorecimentos ilícitos e etc., estes optam por não realizarem esta etapa, ou serem pouco comprometidos.

Mesmo com o avanço da sistematização da coleta de dados, aperfeiçoamento das técnicas de pesquisa, e o desenvolvimento de instrumentos mais eficazes e capazes de examinar analiticamente grande número de variáveis, o processo de avaliação ainda é encarado como uma arma negativa, que pode revelar as falhas de uma determinada ação governamental. A não utilização dessa etapa da análise política impede a compreensão da política da forma como ela realmente ocorre e é vivida.

A escassez de dados prejudicará, futuramente, a obtenção de parâmetros de desenvolvimento do turismo no Brasil, e a não-avaliação periódica dos objetivos propostos pelas políticas pode conduzir erroneamente todo o processo de planejamento turístico do país. Desta forma, urge a apropriação da fase de avaliação por parte dos gestores públicos da área de turismo, para que estes possam alcançar melhores resultados com a atividade.

Recentemente, pode-se observar certo fortalecimento e início da utilização do estágio de avaliação com mais rigor. Com a criação do MTUR, e sua atual composição, observa-se que o Governo Federal busca contemplar essa etapa, por meio do Departamento de Planejamento e Avaliação do Turismo. Este setor, institucionalmente é responsável não só pelo planejamento, mas também pela avaliação da Política Nacional de Turismo, e pela coordenação do Sistema de Monitoramento do Plano Nacional de Turismo.

Esse avanço pode ser sentido em iniciativas como a do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. O MTUR no ano de 2010, após 6 anos de implementação do citado Programa, propôs uma avaliação que envolveu diversos atores estratégicos do Turismo em todo o país, que contribuíram com seus conhecimentos e suas experiências.

As mudanças no estudo e conhecimento sobre políticas públicas, em especial as de turismo, permitiu o estabelecimento de novos desafios para os governos e a sociedade. Esses desafios surgem da necessidade de compreender, formular e avaliar as políticas públicas, bem como do caráter democrático-participativo que os dias atuais impõem aos idealizadores dessas políticas.

3. PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO

O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil foi criado pelo Ministério do Turismo em abril de 2004. Este programa foi fruto de intensos debates entre os agentes públicos e os segmentos representativos do setor turístico, que permitiu descentralizar a tomada das decisões. Segundo Falletti (2006, p.60), o processo de descentralização da gestão estatal procura transferir responsabilidades, recursos ou autoridade dos níveis mais elevados para outras esferas inferiores.

Os diversos setores que compõem a atividade turística, principalmente os empresários e gestores da atividade, identificavam a dificuldade de planejar e conduzir o turismo. Esta dificuldade estava relacionada às restrições de atuação que as fronteiras estabelecidas pela delimitação geográfica e administrativa dos municípios e estados exerciam sobre a atividade. Estes setores de execução da atividade eram prejudicados pela adoção, por parte do Estado, de modelos de políticas inflexíveis que despotencializavam diversos produtos e serviços turísticos. Seguindo a tendência atual do desenvolvimento endógeno e da interação entre escalas espaciais para o desenvolvimento de atividades e fluxo de bens e serviços, o turismo passa a utilizar o conceito de regiões turísticas. De acordo com Ministério do Turismo (2007, p.19) uma opção viável seria o desenvolvimento da atividade de forma regionalizada, focada em um planejamento coordenado e participativo, em que a região turística seria a referência espacial.

O Brasil, adotando essa proposta de planejamento, definição de estratégias e gestão da atividade, passou a ser dividido em 276 regiões turísticas. Essa grande quantidade de regiões com potenciais turísticos reflete a diversidade e especificidades regionais, agregando 3.635 municípios de interesse turístico no país (Figura 4). De acordo com Ministério do Turismo (2007, p.12) a proposta de regionalização da atividade visa criar um modelo de gestão integrada e compartilhada do turismo, alinhado as tendências internacionais de aproveitamento dos recursos financeiro, técnicos e humanos para a criação de destinos qualificados e competitivos.

Essa nova configuração de gestão compartilhada, planejada a partir de especificidades locais com enfoque no desenvolvimento regional, pressupõe uma rede de relações com foco no potencial endógeno e intensa integração econômica e

social. Segundo Beni (2004) essa tendência para a formação de redes contribui para o processo de transformação da gestão do turismo. Estas redes são essenciais para o surgimento de lideranças locais, de iniciativas inovadoras e novas formas de produção a partir da articulação da oferta local e regional.

As redes sociais emergem de processos culturais e políticos para solucionar problemas que não são mais resolvidos por antigos modelos de gestão. Tais redes são estruturadas a partir da definição de papéis, atribuições e relações entre os seus atores, tornando-se a principal forma de expressão e organização coletiva. De acordo com a *World WildlifeFund -WWF – Brasil* (2003, p.11) essas redes emergem do relacionamento entre os atores sociais e das situações políticas que exigiam resposta coletiva.

Esse modelo de gestão pública descentralizada e participativa, integrando as diversas instâncias que compõem a atividade turística mostra-se importante para o desenvolvimento da atividade. “Essa descentralização é indispensável para iniciar processos de desenvolvimento local, com novas capacidades administrativas que permitam utilizar os recursos locais de forma mais eficiente e democrática.” (JARA, 2001, p.304).

Para efetivar esse modelo de gestão, o Programa de Regionalização foi estruturado como uma unidade de coordenação nacional, apoiada em instrumentos metodológicos e em um sistema de informação que favoreçam a sua execução. Ou seja, para a implantação e consecução do Programa de Regionalização é necessário o desenvolvimento de ações orientadas sob diretrizes bem definidas e estruturadas, que facilitem e orientem a construção de uma matriz operacional da sua gestão descentralizada, coordenada e integrada, que dela derivará estratégias e linhas de ação, bem como tornam possível uma avaliação dos seus resultados.

3.1 Diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil

Para a estruturação e organização das bases de uma política pública faz-se necessário a definição de uma linha reguladora dessa política. Segundo o Ministério do Turismo (2007), o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil é norteado segundo uma gestão coordenada e um planejamento integrado e participativo. Essa gestão deve ser pautada pelo envolvimento dos representantes de todas as instâncias e respeito à diversidade de opiniões e visões. É necessário também considerar e respeitar as especificidades e peculiaridades locais e regionais.

Considerando essas diretrizes, e solidário ao Código de Ética Mundial para o Turismo, o Programa de Regionalização segue os princípios da participação, sustentabilidade, integração, formação de redes e a descentralização. Desta forma, a atividade turística deve ser pautada por padrões éticos, pré-estabelecidos pelo código de ética da atividade (BRASIL, 2007).

Outro fator de destaque considerado pelo Ministério do Turismo para alcançar a regionalização diz respeito às estratégias de promoção e apoio à comercialização. Esta iniciativa visa modificar as relações de mercado para alcançar resultados positivos na forma de comercializar produtos e serviços relacionados à atividade turística. Desta forma, proporciona-se um ambiente favorável à competitividade mercadológica, e favorece a inclusão social (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007), por meio da constituição de relações com os agentes de mercado e os demais atores da cadeia produtiva do turismo.

Essas diretrizes propostas permeiam as ações e responsabilidades de todas as esferas de gestão do Programa de Regionalização. Esta linha reguladora caracteriza desde o nível mais elevado, coordenado pelo MTUR com o apoio do Conselho Nacional de Turismo, até o nível local do Programa, coordenado pelo órgão municipal de turismo com o apoio do colegiado local.

3.2 Gestão do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil

O modelo de gestão proposto pelo Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil visa fortalecer e criar condições favoráveis para facilitar a articulação e gestão do turismo em todo o Brasil. Nacionalmente o Programa é coordenado pelo Ministério do Turismo com o apoio do Conselho Nacional de Turismo. O MTUR mantém a interlocução com os Estados, por meio dos órgãos oficiais de turismo, e estes se relacionam com as Instâncias de Governança Regionais e os Municípios (Figura 5).

Figura 5. Coordenação do Programa de Regionalização do Turismo



Fonte: Ministério do Turismo, 2007.

Desta forma, as competências de cada uma dessas instâncias, foram definidas visando assegurar um modelo de gestão descentralizado, coordenado e integrado. No tocante à Coordenação Nacional do Programa de Regionalização a parte mais importante diz respeito à definição das diretrizes estratégicas do

Programa, uma vez que estas serão o suporte para os temas fundamentais de gestão.

Além disso, é nessa instância que se planeja e coordena as ações do Programa, em âmbito nacional, articulando e estabelecendo parcerias, e desenvolvendo instrumentos de monitoração, avaliação e dados e informações do Programa de Regionalização. Pode-se observar que a Coordenação Nacional exerce um papel fundamental, pelo seu caráter mais articulador, e pela facilidade de atuação e influência sobre os demais níveis de gestão.

Em relação à Coordenação Estadual, pode-se observar que suas competências são idênticas às da Coordenação Nacional, restritas, porém ao âmbito estadual. Contudo, por ter esse caráter semelhante de muitas das atribuições da Coordenação Nacional, as Coordenações Estaduais acabam por ficarem na dependência dessa articulação superior, se refutando muitas vezes a agirem por conta própria e de forma inovadora.

No que diz respeito à Coordenação Regional, identifica-se que suas competências estão relacionadas ao planejamento e coordenação de ações em âmbito regional e local, bem como a articulação de parcerias, monitoramento e avaliação do Programa e a produção de dados e informações. Contudo, a pouca articulação das Instâncias de Governança, uma deficiente estrutura de Coordenação, aliada ao jogo de interesses existente na região, e o ressentido entendimento de uma gestão compartilhada acaba por tornarem essa Coordenação Regional o elo mais fraco da gestão. Este conjunto de fatores leva a necessidade de uma maior articulação e envolvimento das Instâncias de Governança com os municípios integrados, bem como uma melhor estruturação, física, humana e de recursos financeiros, para essas organizações.

Nesse modelo, a mobilização dos segmentos organizados, com vistas a um debate e indicação de propostas locais para a região, bem como a integração dos diversos setores locais em torno da proposta de regionalização cabe a Coordenação Municipal. Também são atribuições dessa instância a participação em debates e a formulação das estratégias locais para o desenvolvimento da região, e o planejamento e execução das ações locais.

Com essa política estruturante e transversal, a condução da política pública do turismo no Brasil se pauta pela busca e formação de parcerias para o

compartilhamento das ações e responsabilidades. Isto significa uma melhor articulação entre os atores envolvidos e uma melhor execução da atividade. Contudo, mesmo diante de uma proposta teórica de gestão descentralizada e cooperada observa-se certo desequilíbrio nas atribuições de cada ente federativo.

O planejamento, a articulação, o monitoramento e a produção de dados e informações são competências das coordenações nacional, estadual e regional, restando aos municípios a mobilização, integração, participação e certo planejamento das ações. De certo modo, cabe a Coordenação Municipal apenas a parte operacional do Programa, sendo excluída principalmente das etapas de planejamento e monitoria. Contudo, torna-se imprescindível essa participação pelo conhecimento desse nível de Coordenação com a realidade local.

3.3 Módulos Operacionaisdo Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil

Visando orientar a condução e implementação do processo de regionalização nas mais diversas regiões turísticas do Brasil o MTUR estabeleceu nove módulos operacionais para a execução do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Mesmo diante de tanta diversidade e realidades locais diferentes em cada região turística, com esses módulos o Ministério se preocupou em dar direcionamento, organizar e facilitar a condução desse processo. Os módulos são compostos por nove etapas, assim denominadas: Sensibilização; Mobilização; Institucionalização da Instância de Governança Regional; Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; Implementação do Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo Regional; Sistema de Informações Turísticas do Programa; Roteirização Turística; Promoção e Apoio à Comercialização; e Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa.

3.3.1 Módulo Operacional 1: Sensibilização

O processo de sensibilização de todos os envolvidos com a atividade turística deve ser realizado, pois quando os envolvidos estão sensíveis e organizados em torno de um conjunto de interesses coletivos suas ações são mais eficazes. Essa fase torna-se importante por criar nos envolvidos com a atividade turística o compromisso de agente modificador, estimulando um espírito crítico e tornando-as abertas para as discussões. Segundo Ministério do Turismo (2007b):

Sensibilizar é oferecer, às pessoas da comunidade ou da região, os meios e os procedimentos que as façam perceber novas possibilidades e lhes permitam enfrentar as mudanças e as transformações necessárias quando se adota uma nova postura frente ao turismo. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007b, p.15)

Neste módulo, o MTUR traça orientações de como desenvolver o processo de sensibilização dos atores sociais, estabelecendo o momento e as pessoas que devem ser sensibilizadas, para que se criem parcerias, e estas sejam fortalecidas. Além disso, orienta sobre os procedimentos básicos para o estabelecimento e desenvolvimento dos trabalhos, com sugestões de instrumentos e recursos a serem utilizados durante a sensibilização. Segundo Ministério do Turismo (2007b) com esse processo de sensibilização será criada a percepção do que é o turismo e de sua importância para o desenvolvimento da região, da preservação do meio ambiente e dos aspectos culturais.

Essas mudanças de percepções e de comportamento com relação à atividade turística, enquanto atividade transformadora de uma realidade local, poderá vencer barreiras de resistência da comunidade, proporcionando uma melhor mobilização desta em prol do turismo.

3.3.2 Módulo Operacional 2: Mobilização

Neste módulo, o importante é reunir os agentes locais que possam trabalhar na condução do Programa de Regionalização, abrangendo pessoas da comunidade local, o poder público, a iniciativa privada, instituições de ensino e etc., com vistas ao

desenvolvimento do turismo e a responsabilidade sobre ele. Segundo o Ministério do Turismo (2007c):

O objetivo principal da mobilização é valorizar os participantes do Programa, possibilitar o estabelecimento de um contato harmonioso entre esses atores e promover o entendimento entre eles, de forma a obter mais envolvimento, participação e atuação de todos na busca dos objetivos comuns para a regionalização do turismo. A mobilização visa, ainda, à sustentabilidade da atividade turística. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007c, p.20)

Nesta fase, o MTUR orienta sobre como desenvolver o processo de mobilização, estabelecendo o momento e as pessoas que devem ser mobilizadas, bem como os objetivos e estratégias para essas ações. Além disso, estabelece a importância e potencialidades geradas pela mobilização local, bem como sugestões de recursos e instrumentos práticos e acessíveis para promover a participação.

O processo de mobilização se inicia ao criar um movimento com a finalidade de compartilhar um ideal, e que para alcançá-lo se faz necessário um esforço coletivo. Assim, para alcançar esse ideal coletivo, deve-se estruturar também um modelo de governança por meio do poder compartilhado, que seja capaz de contornar as diferenças.

3.3.3 Módulo Operacional 3: Institucionalização da Instância de Governança Regional

Este módulo do Programa se caracteriza pela formalização da representatividade da região turística, por meio de uma organização que será responsável pela tomada de decisão e o planejamento e execução do processo de desenvolvimento do turismo na região. Segundo Ministério do Turismo (2007d):

A Instância de Governança Regional é uma organização com participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa em âmbito regional. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007d, p.16)

Nesta fase, o MTUR estabelece quando e como desenvolver o processo de institucionalização, quais os objetivos e estratégias desse processo, e quais os

elementos para a gestão de uma Instância de Governança Regional. Esta etapa enfatiza a capacidade dos grupos de ter uma representatividade regional, que possa agir de forma descentralizada, com transparência e responsabilidade, e seja capaz de coordenar o processo de regionalização, além de lidar com seus problemas, objetivos e metas.

Após a institucionalização as Instâncias devem começar a atuar na coordenação da implementação dos demais módulos operacionais do Programa. Assim, uma das primeiras atribuições das Instâncias deve ser a elaboração de um Plano Estratégico, para orientar as suas ações.

3.3.4 Módulo Operacional 4: Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional

Neste módulo do Programa de Regionalização, a região turística deverá criar um instrumento de orientação de toda a estratégia de desenvolvimento do turismo regional. Entre outras coisas este instrumento deve ter a visão de futuro desejada com a atividade, prevendo ações e projetos de curto, médio e longo prazo, além de identificar possíveis parceiros.

Nesta etapa o MTUR traça orientações para os gestores acerca do planejamento estratégico, seus aspectos constitutivos e as principais estratégias de como elaborar, desenvolver, monitorar e avaliar o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional.

Este Plano Estratégico fornecerá elementos fundamentais para o planejamento da região turística, orientado para um desenvolvimento compartilhado e equilibrado. Além disso, aperfeiçoará o uso dos recursos disponíveis e evitará o desenvolvimento de ações desarticuladas ou paralelas, gerando dados, informações e elementos confiáveis sobre a atividade, que permitirão, no futuro, analisar os efeitos do Programa (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007e).

Com o processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional finalizado, a etapa seguinte diz respeito a sua implementação. Essa nova fase deverá ser acompanhada por uma equipe capacitada, sob a coordenação da Instância de Governança Regional.

3.3.5 Módulo Operacional 5: Implementação do Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo Regional

Neste módulo, o MTUR orienta para a formação e capacitação da equipe gestora do Plano, bem como aborda estratégias para a elaboração de projetos, do plano operacional, do orçamento, e da contratação e execução dos projetos, por meio de parcerias. Segundo Ministério do Turismo (2007f):

A fase de implementação dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento do Turismo Regional trata da estruturação do processo operacional, na forma de definição de papéis, atribuições e interações, do provimento e da utilização de insumos definidos e da operacionalização coordenada das ações planejadas, para que os objetivos programados possam ser atingidos num espaço de tempo determinado, com a maior eficiência e o menor nível de dificuldades e conflitos. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007f, p.16)

Essa fase consiste na execução, de forma ordenada, estruturada e coordenada das ações e projetos contidos no Plano Estratégico. Esse processo, entre outras coisas, proporcionará a ordenação, estruturação e qualificação da oferta turística, dos equipamentos e serviços, e dos produtos turísticos de maneira regionalizada.

Com essas metas estabelecidas e previstas para serem alcançadas, dentro de um horizonte temporal definido, surge a necessidade de sistematizar as informações relativas ao Programa de Regionalização, que serão geradas nesse decorrer.

3.3.6 Módulo Operacional 6: Sistema de Informações Turísticas do Programa

Neste módulo, o Programa propõe a criação de um sistema de informações que resgate, reúna, organize e faça circular dados e informações sobre o turismo da região. Segundo Ministério do Turismo (2007g), esse Sistema de Informações deverá conter subsistemas em sua composição, quais sejam:

- Sistema de Cadastro dos Empreendimentos, Equipamentos e Profissionais da Área de Turismo – CADASTUR;
- Sistema de Inventariação da Oferta Turística – INVTUR;

- Site da Rede Nacional de Regionalização do Turismo – RedeReg;
- Sistema de Gerenciamento das Informações do Programa de Regionalização do Turismo – PRTur;
- Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa de Regionalização – SMA;
- Sistema de Apoio a Distância (SAD).

Nesta fase, o MTUR traça orientações para a criação de um sistema de informações que propiciará o armazenamento dos dados e informações inerentes ao Programa, e disponibilizá-los de forma adequada para dinamizar o planejamento e a gestão da atividade turística. Esta iniciativa poderá reverter a escassez de dados e informações relacionadas ao turismo, e um sistema que congregue diversos aspectos da atividade poderá se tornar uma ferramenta indispensável, principalmente para subsidiar a oferta e demanda turística de cada região.

3.3.7 Módulo Operacional 7: Roteirização Turística

Neste módulo o processo de organização da oferta turística torna-se essencial para a continuidade do Programa de Regionalização. A criação e consolidação de novos roteiros propiciarão condições para alcançar os objetivos propostos, principalmente por meio da integração de atrativos e o estabelecimento de parcerias. Os produtos e roteiros turísticos, de modo geral, são definidos em função da oferta e da demanda, de modo a caracterizar segmentos turísticos específicos. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007h, p.31).

Nesta etapa, o MTUR aborda o conceito de roteiro turístico e disponibiliza informações sobre o processo de roteirização, além de mostrar a importância do marketing e das vantagens de interação de todos os envolvidos no processo. Desta forma, a estruturação, ordenamento, qualificação e ampliação da oferta de roteiros turísticos de forma integrada e organizada irá congrega os atrativos ora dispersos, conferindo uma melhor dinâmica para o mercado, e fortalecendo a identidade regional.

Com essa melhor estruturação será possível uma segmentação dos produtos e serviços a serem oferecidos, bem como a realização de uma análise de mercado, para a identificação dos mercados potenciais e dos concorrentes.

3.3.8 Módulo Operacional 8: Promoção e Apoio à Comercialização

Neste módulo do Programa de Regionalização, estabelece-se o planejamento do processo de promoção e comercialização dos roteiros turísticos, visando maximizar os recursos aplicados. A região turística é a base para planejamento e ordenamento da oferta turística existente e que rotas, roteiros e destinos podem se constituir em um produto turístico, o qual deve ser promovido e comercializado. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007i, p.20).

Nesta fase o MTUR aborda orientações importantes para que se planeje os processos de promoção e comercialização dos roteiros, como o passo a passo da elaboração de um Plano de Negócios e o de Marketing, além de ajudar a identificar os principais agentes, suas competências e funções no processo. Assim, visando levar os produtos ao consumidor final, será possível estabelecer um relacionamento com o mercado consumidor, aumentar a competitividade e comercialização, garantindo retorno financeiro.

Contudo, todo esse esforço orientado para o mercado deverá ser monitorado, para avaliar o desempenho, os resultados, benefícios e impactos entre o planejado e o executado. Assim, caberão as Instâncias também a criação de instrumentos de monitoria e avaliação do Programa.

3.3.9 Módulo Operacional 9: Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa

Este módulo do Programa de Regionalização consiste em criar instrumentos de monitoramento e avaliação da gestão da regionalização do turismo na região, funcionando como uma ferramenta eficaz para subsidiar a tomada de decisões. Para isso, deve-se formalizar "(...) um conjunto de metas, cronologicamente ordenadas

para as atividades, resultados e objetivos que serão confrontados com as realizações no período.” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007j, p.16)

Nesta etapa final o MTUR aborda conceitos, princípios e orientações sobre como planejar o Sistema de Monitoria e Avaliação. Além disso, determina funções, tarefas e instrumentos de monitoria e avaliação para uma melhor gestão do Programa.

Com esse sistema de acompanhamento do Programa será possível verificar, entre outras coisas, se houve incremento da qualidade dos produtos turísticos, diversificação da oferta turística, estruturação dos destinos turísticos, aumento da competitividade, aumento do consumo e ampliação, além da qualificação do mercado turístico.

3.4 Instrumentos de Avaliação

A fixação de critérios e instrumentos de avaliação das políticas públicas quase sempre são postos a margem pelos seus idealizadores. Muitas vezes por ainda não entenderem a importância da etapa de mensuração do desempenho de tais políticas, ou simplesmente por serem desencorajados pelos gestores públicos, devido às incertezas da aferição dos resultados pretendidos e obtidos.

Contudo, a fixação desses critérios e instrumentos é essencial, por mensurarem a eficiência, eficácia, impacto, sustentabilidade e satisfação dos beneficiários dessas políticas. Dessa forma, segundo Lima Junior, citado por Figueiredo (1986), o processo de avaliação é definido como:

“a análise crítica do programa (política) com o objetivo de apreender, principalmente, em que medida as metas estão sendo alcançadas, a que custo, quais os processos ou efeitos colaterais que estão sendo ativados (previstos ou não previstos, desejáveis ou não desejáveis) indicando novos cursos de ação mais eficazes” (FIGUEIREDO, 1986, p.108).

No caso das políticas públicas de turismo no Brasil pode-se identificar certo descaso com a etapa de avaliação de desempenho. Além disso, as sucessivas mudanças de políticas adotadas mostram-se um desafio a ser alcançado.

O processo de descentralização da gestão da atividade turística no Brasil, por exemplo, apresenta-se como uma iniciativa relativamente recente em nosso país. Esse processo começou a se solidificar com o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, por impulsionar a região turística como âncora para o planejamento e ordenamento da atividade, por meio de uma gestão coordenada e participativa.

Essa mudança de paradigma de gestão do turismo, bem como a necessidade de gerar dados e informações sobre essa nova forma de implementar as políticas públicas neste setor, provocou nos atores envolvidos com esse processo o interesse em avaliar o desempenho desta política. Assim, em julho de 2010, o MTUR inicia a primeira etapa do processo de avaliação do Programa de Regionalização, sob a coordenação do Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH). O IADH procurou investigar o que já fora realizado desde a implantação, e buscou avaliar o presente e projetar o futuro do Programa de Regionalização. Segundo Ministério do Turismo (2011):

A avaliação foi realizada com o enfoque da “gestão do conhecimento”, não se limitando apenas a identificar o que funcionou ou não funcionou bem, mas, acima de tudo, buscando resgatar as lições aprendidas e propor alternativas de sustentabilidade das ações do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil para os próximos gestores públicos, bem como para os demais atores da cadeia produtiva do turismo. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2011,p.19)

O IADH mobilizou os atores que estiveram direta ou indiretamente vinculados à implementação do Programa, e aplicou os instrumentos de avaliação, conforme a Matriz de Avaliação¹ resumida abaixo:

1. Matriz de Avaliação completa vide anexo.

Tabela 1: Resumo da Matriz de Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo

Matriz de Avaliação		
Dimensões	Variáveis específicas	Instrumentos de Coleta
Desenvolvimento do Turismo na Região Turística	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação e fortalecimento de capital humano e social; • Oferta e qualidade de equipamentos e serviços; • Ampliação e diversificação de oferta turística; • Fluxo turístico, permanência na região e gasto; • Impactos na economia local 	<ul style="list-style-type: none"> • Questionários aplicados a Atores Relevantes; • Entrevistas com Informantes-Chave; • Ofícios de Consulta a Grupos; • Análise Documental; • Consultas a Fontes de Informação Virtual
Estruturação de Produtos Turísticos	<ul style="list-style-type: none"> • Apropriação da estratégia e da metodologia de segmentação turística; • Estruturação de roteiros turísticos segmentados; • Produtos associados ao Turismo inseridos em roteiros turísticos; • Inclusão socioproductiva e acesso a mercado; • Associação da imagem do turismo aos produtos associados; • Promoção e apoio à comercialização 	<ul style="list-style-type: none"> • Questionários aplicados a Atores Relevantes; • Entrevistas com Informantes-Chave; • Ofícios de Consulta a Grupos; • Análise Documental; • Consultas a Fontes de Informação Virtual
Gestão Compartilhada do Turismo na Região	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralização da gestão do turismo • Articulação de atores sociais e formação de redes e parcerias • Governança público-privada • Gestão compartilhada da construção e da implementação da visão de futuro do turismo regional 	<ul style="list-style-type: none"> • Questionários aplicados a Atores Relevantes • Entrevistas com Informantes-Chave • Ofícios de Consulta a Grupos • Análise Documental • Consultas a Fontes de Informação Virtual
Implementação da estratégia do Programa de Regionalização do Turismo	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de gestão (nacional, macrorregional, estadual, regional, municipal) • Planejamento, monitoramento e avaliação do Programa • Comunicação interna e externa • Módulos operacionais • Disponibilidade e uso dos recursos financeiros do programa • Entidades de apoio (IADH, IMB, SEBRAE, Casa Brasil, FGVMódulo) 	<ul style="list-style-type: none"> • Questionários aplicados a Atores Relevantes • Entrevistas com Informantes-Chave • Ofícios de Consulta a Grupos • Análise Documental • Consultas a Fontes de Informação Virtual

Fonte: Ministério do Turismo, 2011.

A metodologia desenvolvida pelo IADH, para avaliar o Programa de Regionalização nacionalmente, se caracterizou inicialmente pela revisão e análise do acervo documental relativo ao Programa, e a construção da linha do tempo, “(...) uma técnica que permite ordenar, cronologicamente, de forma gráfica, fatos e eventos relevantes de determinado processo ocorrido ou em desenvolvimento até o momento” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2011, p.20).

Posteriormente foram realizadas entrevistas em profundidade, formato semi-estruturado, com 34 informantes-chave, e aplicados 680 questionários de pesquisa

(survey), por meio eletrônico. Por fim, foram realizadas as observações *in situ*, e as oficinas e conversas com autoridades e expertos do Programa, pois segundo Ministério do Turismo:

Considera-se que experto é aquele indivíduo que tenha acumulado conhecimento e experiência em relação ao tema em questão e seja suficientemente reconhecido no ambiente profissional e local respectivo, devido à sua capacidade na matéria. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2011, p.24)

Com essa avaliação preliminar do Programa de Regionalização do Turismo o IADH conseguiu identificar alguns aspectos positivos e negativos dessa política, como se identifica na Tabela 2. Contudo, pode-se identificar que a avaliação não aprofundou alguns aspectos relevantes, como os verdadeiros impactos econômicos e sociais gerados pelo Programa, o alcance dos objetivos propostos, os motivos do não cumprimento de todas as etapas de implementação do Programa na maioria das regiões turísticas, os motivos pelos quais os recursos financeiros destinados ao Programa não atenderam suas necessidades, entre outros.

Tabela 2: Resultados da avaliação do Programa de Regionalização do Turismo

Matriz de Avaliação		
Dimensões	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
Desenvolvimento do Turismo na Região Turística	<ul style="list-style-type: none"> • Investimento na formação de capital humano e social; • Aumento da qualidade e competitividade das regiões turísticas e dos produtos turísticos criados no âmbito do Programa; • Diversificação e ampliação da oferta turística; • O Salão do Turismo passa a ser o evento impulsionador da promoção e comercialização dos produtos das regiões turísticas; • Geração de impactos na economia local das regiões turísticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade de formação da totalidade de capital humano e social no país, dada as dimensões do Brasil, e o não empenho de algumas pessoas; • Dificuldade de integrar os roteiros criados ao mercado; • Dificuldade de mensurar os impactos gerados na economia local das regiões turísticas.
Estruturação de Produtos Turísticos	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusão social e produtiva; • Apropriação da estratégia e da metodologia de segmentação turística, traduzindo-se em roteiros de qualidade, gerando diversificação da oferta turística; • Incremento do número de produtos associados ao turismo; • Uso do marketing como ferramenta de roteirização turística. 	<ul style="list-style-type: none"> • Deficiência de dados secundários precisos acerca do número de roteiros turísticos estruturados; • Inicialmente os roteiros foram construídos institucionalmente, sem participação e envolvimento da iniciativa privada; • Carência de dados secundários sobre o fluxo turístico regional que permitam associar o aumento do fluxo aos roteiros criados; • Deficiência na percepção sobre se o Programa orienta com clareza a inserção de produtos associados à

		<p>atividade turística;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarticulação entre o Programa de Regionalização e o Projeto de Produção Associada.
Gestão Compartilhada do Turismo na Região	<ul style="list-style-type: none"> • Construção da concepção de gestão compartilhada e descentralizada; • Compreensão efetiva sobre a importância das instâncias de governança no processo de descentralização da política do turismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralização heterogênea no processo de implementação do Programa, favorecimento do poder público; • Pouco tempo de maturação do Programa para a mudança de paradigma da cultura política e administrativa do turismo; • Fragilidade das instâncias de governança, tendo que alcançarem o papel de articular a cooperação público-privada, ter autonomia, empoderamento e proatividade e, sobretudo, não serem tuteladas pelo setor público; • Fragilidade das instâncias de governança em estabelecer cooperação público-privada; • Apenas 40% das regiões prioritárias possuem plano estratégico para o turismo.
Implementação da estratégia do Programa de Regionalização do Turismo	<ul style="list-style-type: none"> • O Programa de Regionalização é o principal referencial para a atuação das diversas áreas do MTur e dos componentes do Sistema de Gestão; • Ampla adesão ao Programa por parte dos poderes municipais e estaduais e dos empresários do <i>trade</i>; • Os interlocutores estaduais são vistos como essenciais na estratégia de disseminação das informações do Programa; • Os Módulos Operacionais foram destacados pelos Interlocutores Estaduais como de linguagem simples, facilitando o entendimento; boa qualidade do material e de grande utilidade no processo de implementação do Programa; • A forma de repasse de recursos financeiros do Ministério do Turismo contribuiu para a implementação do Programa; • Uso de critérios técnicos para as chamadas de projetos; • Pertinência e efetiva contribuição das instituições parceiras do MTur na aplicabilidade do Programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não identificação do Programa de Regionalização, por parte do MTur, como programa estruturante; • As ações de estruturação dos destinos indutores mostram-se mais visíveis para os entrevistados que as de fortalecimento das regiões turísticas; • Pouca compreensão por parte dos destinos indutores do seu papel de indutor do desenvolvimento turístico regional; • Sobreposição de ações nos territórios; • Carência de monitoramento e avaliação do Programa; • Deficiência na comunicação das estratégias e ações do Programa com os parceiros e atores locais (foco no setor público); • Problemas na distribuição dos Módulos Operacionais (quantidade insuficiente e atraso na entrega); • Problemas no processo de inventariação; • Falta de estudos de demanda; • Falta de critérios para avaliação e monitoramento; • Os recursos financeiros disponibilizados não atendem às necessidades do Programa; • Uso dos recursos financeiros disponíveis foi razoavelmente ou pouco adequado as ações do Programa; • Desarticulação no repasse de recursos financeiros; • Desarticulação das ações de estruturação dos Destinos Indutores e de fortalecimento das regiões turísticas

Fonte: Elaborado pela autora com base no Ministério do Turismo (2011).

O processo de avaliação permitiu ao IADH a identificação de algumas constatações, sendo a principal delas a necessidade de continuidade do Programa de Regionalização, enquanto implementação de política pública de turismo. Contudo, mostra-se notória a necessidade de fortalecimento e ajustes para o avanço dessa condução em busca de uma consolidação do Programa. Neste sentido, o IADH, segundo Ministério do Turismo (2011, p.54), propõe adequações as quatro coordenações do Programa de regionalização.

Dentre as propostas estabelecidas para o Ministério do Turismo, pode-se destacar a necessidade de uma pactuação estratégica para a continuidade e fortalecimento do Programa, e transformá-lo em uma política estruturante, como macroprograma da Política Nacional. Além disso, foi identificado a necessidade de aperfeiçoar o Sistema de Implementação, Monitoramento e Avaliação do Programa, bem como idealizar e implementar estratégias diferenciadas para as regiões, considerando a diversidade do País.

Outros fatores importantes para o aperfeiçoamento da Coordenação Nacional diz respeito à necessidade de criar mecanismos que assegurem a articulação entre a alocação de recursos e as reais necessidades das regiões, identificados pelas instâncias de governança, bem como conceber e implementar uma estratégia inovadora, junto aos Estados, com a finalidade de minimizar os impactos de mudanças político-institucionais locais.

Além disso, o Ministério do Turismo deverá rever o modelo de interlocução do Programa com os Estados, revisar os critérios de seleção dos Interlocutores do Programa, construir e inserir orientações sobre a elaboração de um plano de comunicação (interna e externa), padronizar metodologias de pesquisas primárias, bem como melhorar a base de informações secundárias hoje existentes e criar novos instrumentos de coleta, análise e organização de dados, que permitam a sistematização de informações confiáveis.

Para os Estados, o IADH propôs institucionalizar a regionalização como política inovadora e adequada para o desenvolvimento do turismo, desenvolver mecanismos que fortaleçam a legitimidade das instâncias de governança, bem como elaborar diagnósticos e planos, além de implementar as ações de forma pactuada, assumindo que o turismo é uma atividade de mercado que necessita do apoio da política pública, por meio da cooperação público-privada. Além disso, deverá

escolher Interlocutores com perfil adequado e disponibilizar as condições necessárias para facilitar o processo de interlocução.

No tocante às Instâncias de Governança Regional, propõe-se garantir a legitimidade dos espaços de gestão compartilhada, identificar as lideranças para animar e dar credibilidade ao Programa, e destacar que o processo de apoio ao desenvolvimento do turismo, por meio da governança compartilhada, permite incorporar novos valores, comportamentos, mas também novas habilidades nos atores da região. Além disso, a Coordenação Regional deverá estabelecer estratégias para enfrentar as frequentes mudanças político-administrativas, e pactuar critérios mínimos para que os municípios possam continuar a fazer parte das regiões turísticas.

Por fim, o IADH propôs para as Instâncias de Governança Local/Municípios identificar os critérios básicos para a permanência dos municípios na condição de destinos indutores do desenvolvimento turístico. Outro fator importante diz respeito à definição da estratégia de competitividade dos destinos indutores para que esta esteja, na prática, completamente articulada com o fortalecimento da regionalização.

Como se pode observar, o Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil define claramente os papéis a serem desempenhados para cada setor da atividade turística no processo de desenvolvimento de um turismo regionalizado. Contudo, o turismo é absorvido de maneiras diferenciadas pela cultura e modos de produção de cada localidade. Além disso, as dinâmicas inter-relações econômicas, sociais e políticas, que influenciam a atividade, devem ser consideradas não de forma hegemônica, mas especificamente para cada região, a fim de determinar a real necessidade de cada uma delas, e de que forma o Programa pode associar-se para melhorar a sua condução.

4. O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO NO DESTINO INDUTOR JOÃO PESSOA

O esforço dos poderes públicos em parceria com a iniciativa privada e as alas do terceiro setor ligadas ao turismo vem proporcionando um crescimento significativo desta atividade no Brasil. Indicadores como geração de emprego, número de novos empreendimentos, fluxo turístico, entrada de divisas por meio desta atividade, bem como iniciativas para a valorização da cultural nacional, para a preservação do meio ambiente, e qualificação de mão de obra para atuar nesse meio registram os avanços do turismo no país nas últimas décadas.

A região Nordeste e o estado da Paraíba, inserido neste contexto, também vem seguindo essa tendência dos avanços da atividade turística. Os significativos investimentos para melhoria dos índices sociais, de educação, saúde, etc., da infraestrutura básica e de apoio ao turismo, e as políticas de incentivo aos empreendimentos ligados à atividade tem contribuído não apenas para o benefício da cadeia produtiva do turismo, mas também com o desenvolvimento local e regional, assim como, com a melhoria da qualidade de vida das pessoas do lugar.

Além disso, todo o esforço empreendido para a realização de grandes eventos no país, como Copa das Confederações 2013 da Federação Internacional de Futebol Associado - FIFA, da Copa do Mundo FIFA 2014, e dos Jogos Olímpicos de 2016 tem levado os mais variados investimentos para todos os estados da Federação. Na Paraíba, por exemplo, investimentos como os realizados pelo Plano Setorial de Qualificação – PLANSEQ, a construção do Centro de Convenções, as melhoria das rodovias de acesso, reformas e ampliações nos aeroportos Castro Pinto, em João Pessoa, e João Suassuna, em Campina Grande, dentre outros, respaldam os investimentos para o desenvolvimento, em todos os estados da confederação.

A intervenção dos governos, por meio de políticas, planos e programas é necessária e facilita o desenvolvimento local e regional. Esta intervenção também ocorre e é necessária na atividade turística porque “(...) é uma ação planejada, que envolve desde a identificação do problema até a avaliação dessa intervenção, (...) cujo propósito final é a transformação ou mudança da qualidade de vida dos beneficiários, objeto da intervenção” (BENI, 2006, p.134). Essa situação inicial, que

parte de um problema que precisa ser solucionado ou amenizado, seja no turismo ou em outro setor das políticas de desenvolvimento, só poderá ser modificada por meio de investimentos e gestão de qualidade, principalmente do setor público.

No caso da Paraíba, o destino turístico que se destaca é a capital, João Pessoa. Não apenas como o portão de entrada do estado, mas também como destino indutor do desenvolvimento turístico regional. Segundo MTur (2008):

(...) os destinos de desenvolvimento turístico regional deverão ser aqueles que possuem infra-estrutura básica turística e atrativos qualificados, que se caracterizam como núcleo receptor e/ou distribuidor de fluxos turísticos, isto é, aqueles capazes de atrair e/ou distribuir significativo número de turistas para seu entorno e dinamizar a economia do território em que estão inseridos. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2008, p.18)

Nesta perspectiva, a capital é o único destino indutor de desenvolvimento turístico no estado, tendo sido priorizado pelo MTur para potencialização dos recursos disponíveis. Além disso, João Pessoa também tem a contribuição desse órgão nacional para desenvolver sua competitividade, com o objetivo de melhorar sua estruturação, qualificação e apoio à comercialização, principalmente para o mercado internacional.

Uma constatação dessa prioridade diz respeito, por exemplo, a quantidade de recursos disponibilizados pelo MTur para obras e melhorias no município, que estão contribuindo para o desenvolvimento local e regional. Por meio de convênios, foram liberados em 2009 recursos da ordem de R\$ 563.829,30 para recuperação do Centro Histórico e melhorias na orla marítima (PLANO DIRETOR DE TURISMO DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA, 2012).

Desde 2010 vem sendo liberado pelo MTur o montante de R\$ 413.330,46 para implantação de uma usina de beneficiamento de coco verde para utilização no artesanato, que contribuirá principalmente com os moradores de baixa renda. Assim, mesmo foi liberado R\$ 8.445.687,50 para melhoria e revitalização da orla marítima, que contribuirá para o lazer da população local e dos turistas, e R\$ 120.000,00 para campanha educativa com foco na Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Também foram liberados R\$ 508.000,00 para implantação de viaduto sobre a BR-230 (PLANO DIRETOR DE TURISMO DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA, 2012).

Para estimular os avanços e monitorar o desenvolvimento de suas ações nos 65 destinos indutores do país, o MTur desenvolveu um estudo de competitividade.

Nesse contexto, pode-se constatar que, segundo o Estudo de Competitividade, João Pessoa vem tendo uma crescente significação em relação ao turismo e, conseqüentemente, ao desenvolvimento local e regional. Diante das macrodimensões do Estudo: Infraestrutura, Turismo, Políticas Públicas, Economia e Sustentabilidade, a capital João Pessoa está obtendo um bom resultado se comparada a outros destinos do país.

Este fato constata-se nos relatórios disponibilizados pelo Ministério do Turismo. Os dados dos relatórios apontam que João Pessoa saiu de um índice geral de 67,7 pontos, em 2008, para 69,6, em 2011 (Tabela 3). No ano de 2008, por exemplo, o índice geral do estudo apontou uma média de 59,3 pontos entre as capitais estudadas, tendo João Pessoa superado essa média em 8,4 pontos. Já em 2011, a capital paraibana aparece no estudo com um índice geral de 69,6 pontos, enquanto que a média geral das capitais estudadas foi de 65,5 pontos.

Tabela 3 – Índice de Competitividade de João Pessoa (2008 a 2011)

Índice de Competitividade do Destino Indutor João Pessoa					
Macrodimensão	Dimensões	2008	2009	2010	2011
Infraestrutura	Infraestruturageral	78,4	79,1	83,1	86,3
	Acesso	65,7	69,4	69,5	72,0
Turismo	Serviços e Equipamentos Turísticos	62,1	64,3	64,2	62,0
	Atrativos Turísticos	59,0	60,4	64,3	63,8
	Marketing e Promoção do Destino	77,4	49,9	49,4	49,0
Políticas Públicas	Políticas Públicas	69,0	70,7	68,7	67,9
	Cooperação Regional	61,1	61,8	63,6	58,1
	Monitoramento	77,8	67,5	70,7	72,5
Economia	Economia Local	63,5	60,3	62,9	61,0
	Capacidade Empresarial	76,9	83,2	91,2	92,8
Sustentabilidade	Aspectos Sociais	68,4	68,2	73,2	76,7
	Aspectos Ambientais	68,0	63,1	70,8	72,0
	Aspectos Culturais	54,9	56,7	62,1	66,4
Total Geral		67,7	66,1	69,0	69,6

Fonte: Relatórios do Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores –MTur/FGV/SEBRAE, 2008 a 2011.

Esses dados apontam que João Pessoa apresenta-se como um destino competitivo nacionalmente. Apesar desse bom desempenho, ainda existem obstáculos a serem superados para possibilitar o contínuo desenvolvimento da atividade turística nesta capital e, conseqüentemente, melhores indicadores de desenvolvimento local e regional.

Ainda segundo o Estudo de Competitividade, a capital paraibana tem tido relevantes problemas com a manutenção da pontuação de dimensões como: Marketing e Promoção do Destino; Cooperação Regional; Monitoramento e Economia Local. Quedas significativas nos pontos da dimensão Marketing, que partiu de 77,4 pontos em 2008, e caiu para 49,0 pontos em 2011, bem como da dimensão Monitoramento que obteve 77,8 pontos em 2008, e teve uma queda de 5,3 pontos em 2011 demonstram ainda obstáculos a serem superados localmente.

Além disso, mesmo dimensões que obtiveram resultados crescentes ainda apontam entraves que não devem ser desconsiderados, tais como: dificuldades de acesso, principalmente pelo transporte aéreo, que ainda preocupam não só o mercado local, mas também os turistas e a população; manutenção e preservação dos equipamentos e atrativos existentes, bem como a diversificação e estruturação de novos produtos; e uma eficaz e eficiente política de segurança pública.

Outro fator positivo do desenvolvimento da atividade em João Pessoa diz respeito ao incremento do fluxo turístico na última década. Segundo dados da PBTUR, João Pessoa passou de um fluxo global anual de turistas em 2002 de 642.960 mil turistas, para 1.063.583 turistas em 2012 (Ver Tabela 4), um acréscimo de mais de 65%. Esses avanços, aliados aos investimentos na infraestrutura urbana, nos serviços básicos de saúde, educação, saneamento básico, etc., na ampliação do número de equipamentos turísticos, bem como a melhoria de rede de atendimento ao turista e as políticas de proteção ambiental tem favorecido João Pessoa a uma posição privilegiada como destino turístico.

Tabela 4 – Fluxo Global de Turistas em João Pessoa (2000 a 2012)

 EMPRESA PARAIBA DE TURISMO - PBTUR DIRETORIA DE ECONOMIA E FOMENTO SUBCOORDENADORIA DE ESTATÍSTICA		João Pessoa											
		Fluxo Global											
2000 - 2012													
FLUXO GLOBAL ESTIMADO													
ANO MÊS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
JAN	64.855	56.719	70.890	64.615	74.435	86.111	92.403	97.267	101.124	103.500	108.240	110.450	118.752
FEV	39.341	38.569	46.314	39.744	48.456	52.531	57.852	60.826	67.133	69.243	78.390	76.373	83.430
MAR	43.248	44.204	57.161	46.953	55.297	61.180	65.773	64.095	77.270	75.460	79.400	78.985	81.700
ABR	48.372	44.360	46.578	37.491	45.533	51.577	58.423	63.010	63.645	65.303	73.652	77.482	83.120
MAI	40.217	36.532	43.517	42.091	50.156	49.027	55.536	57.396	59.584	63.715	66.405	69.197	75.770
JUN	41.670	44.868	50.507	36.462	50.783	50.221	53.965	59.052	59.790	65.162	71.293	75.728	82.737
JUL	52.355	57.004	71.740	51.206	61.337	66.021	69.593	71.603	71.234	79.594	88.331	93.190	98.950
AGO	43.485	50.463	47.665	46.200	54.403	50.134	56.321	57.560	57.174	63.642	71.594	75.352	79.050
SET	41.316	59.267	48.627	39.356	55.459	55.114	59.225	61.908	62.112	68.160	78.602	81.115	89.285
OUT	45.257	52.824	48.800	43.941	56.125	62.440	63.234	68.996	69.546	81.722	80.852	85.478	88.540
NOV	45.480	56.503	54.181	44.832	55.345	61.766	62.485	70.192	73.950	75.798	77.535	82.888	90.198
DEZ	44.646	53.610	56.980	45.535	60.811	65.924	68.677	69.991	73.985	81.752	81.020	83.860	92.050
Anual	550.242	534.923	642.960	538.426	668.140	712.046	763.487	801.896	836.547	893.051	955.314	990.098	1.063.582

Fonte: Subcoordenadoria de Estatística da PBTUR (2012)

Nesse contexto, o Programa de Regionalização em João Pessoa, pode ter contribuído gradativamente para o desenvolvimento turístico, local e regional, a partir do momento que possibilita o desenvolvimento regionalizado e integrado da atividade, e contribui para a formação de redes de cooperação para a diversificação da roteirização turística, de atividades econômicas e políticas socioculturais, mesmo que ainda de forma incipiente. Para Boisier (1996) a região que queira acelerar seu crescimento ou dar o salto qualitativo para o desenvolvimento tem que romper com sua relação de dominação ou dependência, para assim substituí-la por outras modalidades, que pode ser, por exemplo, de relações cooperativas.

Desta forma, o crescimento e desenvolvimento regional apontado por Boisier parte, dentre outras premissas, do princípio do estabelecimento de relações cooperadas para a gestão de uma atividade, bem como do afastamento dos modelos tradicionais de dependência dessa gestão. Esta proposta será possível com o estabelecimento de uma gestão participativa e democrática, não só da atividade turística, mas de todo modelo de desenvolvimento implantado na região.

Essa valorização do regional preconizada pelo Programa de Regionalização contribui para o desenvolvimento a partir do momento em que envolve vários

municípios da região turística do litoral, e seus atores, e busca o desenvolvimento crescente dessa região. Com isso, a partir do Programa foi possível, dentre outras ações, a criação do Fórum Turístico do Litoral. Esse ambiente foi idealizado e constituído para a discussão de assuntos relacionados à atividade turística não apenas em João Pessoa, mas em toda região turística do litoral paraibano. Além disso, o Programa possibilitou a criação de roteiros turísticos integrados entre municípios dessa região, diversificando a oferta de atrativos oferecidos aos turistas e buscando um estímulo ao desenvolvimento regional.

Essas e outras ações, previstas pelos módulos operacionais do Programa, buscam contribuir para o surgimento de novos empreendimentos, para o acréscimo do fluxo turístico, para o estabelecimento de parcerias, entre outros avanços. Além disso, essa política pública torna-se fundamental para o processo de descentralização do planejamento e gestão da atividade turística no Brasil, baseada no princípio do Desenvolvimento Regional.

Essa nova proposta de gestão preconizada pelo Programa de Regionalização para a atividade turística no país merece uma análise mais profunda. Desta forma, se torna necessário apresentar os resultados obtidos localmente com a implantação dessa política, a partir da apresentação de dados e informações que subsidiem uma avaliação.

4.1 Sistema de Informações do Programa de Regionalização: a carência dos dados

Um dos módulos operacionais do Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil preconiza a criação de um Sistema de Informações Turísticas para cada região. Esse sistema consiste na reunião e organização de dados e informações sobre o turismo regional. Para o acompanhamento adequado de qualquer atividade, e a identificação do desenvolvimento gerado por essa é preciso dados e informações confiáveis, pois como afirma Dowbor “(...) a informação adequada, e bem distribuída, constitui simultaneamente um instrumento de cidadania e de racionalidade do desenvolvimento” (DOWBOR, 2004, p. 5). Essa importância da sistematização de dados apontada por Dowbor permite não apenas gerar

conhecimento, mas também analisar de forma sistemática qualquer atividade e sua relevância para o desenvolvimento local e regional.

A sistematização torna-se indispensável por subsidiar também a tomada de decisão e todo o processo de planejamento e avaliação dos objetivos e metas propostos pelas políticas públicas para o desenvolvimento. Especificamente no que tange ao turismo, a produção dessas informações subsidiará todo o seu planejamento, integrado com as localidades receptoras, objetivando o desenvolvimento coerente de todos os elementos para desenvolvimento da atividade turística, desde a perspectiva dos turistas, até a dos empresários e da população local (RUSCHMANN, 2005). Esse planejamento proposto por Ruschmann(2005) permite planejar adequadamente a atividade e ter um caráter descritivo acerca da situação vigente, bem como corrigir eventuais problemas e determinar os impactos decorrentes dessa atividade no desenvolvimento local e regional.

Apesar dessa importância, e do previsto pelo Programa de Regionalização, constata-se que os responsáveis pela gestão do mesmo Programa, desde a Coordenação Nacional, passando pelas Coordenações Estaduais e Regionais, até as Coordenações Municipais, não tem pesquisas sistematizadas que vislumbrem a real contribuição dessa política para o desenvolvimento do turismo brasileiro e das regiões onde está inserido.

Este fato pode ser comprovado com os resultados do Programa apontados no estudo *Avaliação de Processo do Programa de Regionalização do Turismo em 65 municípios turísticos brasileiros*, desenvolvido em 2008. Neste estudo, apenas 20% dos municípios estudados possuíam um núcleo específico de pesquisa e estudo sobre a atividade dentro dos órgãos oficiais de turismo (OLIVEIRA, 2008). O estudo desenvolvido pelo Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH), que avaliou esta política pública em 2010, também recomendou a realização de estudos nessa área:

Padronizar metodologias de pesquisas primárias,principalmente de demanda turística,bem como melhorar a base de informações secundárias hoje existente e criar novos instrumentos de coleta, análise e organização de dados, que permitam a sistematização de informações confiáveis, destinadas a alimentar um banco de dados que subsidie o planejamento turístico, não só em âmbito nacional,mas também estadual e regional (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2011, p. 55).

Essa recomendação para o turismo segue-se para outras áreas do conhecimento, e torna-se indispensável para o processo de desenvolvimento regional almejado por meio das políticas públicas. Isso porque na maioria das vezes as informações já existem, mas necessitam de ordenamento e metodologias de sistematização para tornar a informação relevante e acessível aos atores que tomam as decisões (DOWBOR, 2004). Desde esta perspectiva de Dowbor (2004), a informação a ser produzida, seja no turismo ou em outra área, torna-se uma condição chave para o processo de desenvolvimento a partir do momento que permite uma construção democrática e transparente das tomadas de decisões.

Contudo, em João Pessoa, ou mesmo na região turística do litoral, a base de dados do Programa de Regionalização ainda não foi elaborada por aqueles que a operam. Existem iniciativas pontuais e isoladas de registro da atividade turística na cidade, e na região, mas não vinculadas ou por meio de iniciativas do Programa. De acordo com o presidente do Grupo Gestor dos 65 Destinos Indutores de João Pessoa, não existe instrumentos que monitore e avalie o Programa neste destino: “exclusivamente do Programa não tenho conhecimento. Mas a PBTUR anualmente monitora o fluxo turístico na Paraíba”(PRESIDENTE DO GG 65 DE JOÃO PESSOA, 2012). Da mesma forma, a presidente do João Pessoa Convention&Visitors Bureau - Jpac&Vb, afirma que “os instrumentos utilizados são as pesquisas realizadas pelo Sebrae, pelo Convention, pelas entidades e órgão de classe que estão envolvidos, mas não exclusivo do Programa” (PRESIDENTE DO JPAC&VB, 2012).

Essas constatações permitem apontar o descaso local com essa importante etapa prevista pelo Programa. Entretanto, mais do que construir um novo universo de informação sobre o turismo, ou outra área do conhecimento, o ideal, conforme aponta Bandeira (1999), seria constituir um ambiente adequado, a partir de um quadro referencial, que permitisse o intercâmbio cooperativo de informações. O desenvolvimento de um sistema de informações baseado no proposto por Bandeira (1999), sob a égide da confiança e da cooperação, permitiria não apenas a criação de metodologias e formas de organização dos impactos do Programa de Regionalização para determinar sua contribuição para o desenvolvimento de João Pessoa, mas também dos impactos dessa iniciativa para a nova proposta de gestão descentralizada do turismo, também importante para avaliar o processo regional de desenvolvimento.

Com base nessas análises, não se pode afirmar a real contribuição do Programa de Regionalização para o desenvolvimento turístico do destino indutor João Pessoa. É sabido que este tem sua parcela de contribuição no desenvolvimento local e da região, contudo mensurar essa contribuição torna-se difícil pela ausência de dados sistematizados. Essa falta de informação é sentida também, por aqueles que operam com o Programa na capital paraibana. O presidente da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis na Paraíba (ABIH/PB) aponta total desconhecimento do Programa, ou seja, “esse Programa infelizmente eu não tenho nenhum conhecimento que ele funcione” (PRESIDENTE DA ABIH/PB, 2012). Da mesma forma, para a Gestora de Turismo do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas na Paraíba (SEBRAE/PB), “(...) o Programa de Regionalização aqui na Paraíba sempre foi muito fechado no interlocutor” (GESTORA DE TURISMO DO SEBRAE, 2012). Essas afirmações respaldam também, a necessidade da descentralização da informação para todos os atores envolvidos, para assim ser criada a confiança necessária apontada por Bandeira (1999) para subsidiar a criação de um sistema de informações.

Mesmo diante desses obstáculos, cabe aqui explicitar alguns avanços obtidos pelo destino indutor João Pessoa, posteriormente à implantação do Programa. Desde 2004, a capital paraibana vem ganhando cada vez mais espaço no cenário turístico nacional. A ampliação do número de equipamentos turísticos e da oferta turística em João Pessoa são exemplos disso. Anteriormente a 2004 João Pessoa contava com apenas 65 Serviços e Equipamentos de Hospedagem e 165 Serviços e Equipamentos de Gastronomia (PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA, 2004). No último levantamento realizado pela Prefeitura Municipal, por meio do Inventário da Oferta Turística, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Turismo - SETUR em 2009, a capital paraibana possuía 1109 Serviços e Equipamentos de Gastronomia, 65 Serviços e Equipamentos para Eventos, 156 Serviços e Equipamentos de Lazer e Entretenimento, 31 Serviços e Equipamentos de Agenciamento, 77 Serviços e Equipamentos de Transportes e 128 Serviços e Equipamentos de Hospedagem, totalizando 8.529 leitos (INVITUR, 2009).

O incremento desses números permite, por exemplo, respaldar a importância do turismo para o aumento do Produto Interno Bruto, sua influência na expansão do mercado de trabalho, etc. Esses dados seguem uma antiga tendência do

desenvolvimento, que se associava ao crescimento econômico, como analisa Veiga (2007), que relaciona desenvolvimento e progresso material. Contudo, com o desenvolver de novas teorias, ficou claro ser mais complexa a relação entre crescimento econômico e melhoria dos padrões sociais e, conseqüentemente, do desenvolvimento.

Atualmente, novos empreendimentos no setor de serviços e equipamentos de gastronomia, como os bares e restaurantes, os novos investimentos em serviços e equipamentos de hospedagem, entre outros, mostram que o destino indutor João Pessoa continua ascendendo com novos equipamentos e novas opções aos turistas. Isso permitirá a capital paraibana e a região turística do litoral como um todo, preparar-se para novas perspectivas de desenvolvimento. Neste sentido, Maillat (1998) propõe o desenvolvimento por meio da mobilização dos recursos, das capacidades e habilidades próprias de cada região. A proposta idealizada por Maillat (1998), a partir de um desenvolvimento endógeno, permite uma forma de desenvolvimento mais incluyente, como idealiza o Programa de Regionalização por meio da atividade turística.

Contudo, não se pode afirmar que esses investimentos locais na atividade turística são única e exclusivamente oriundos de ações e iniciativas do Programa de Regionalização. Essa ampliação decorre de anos de trabalho e esforço dos mais variados níveis de governo, bem como da iniciativa privada e do terceiro setor, que atuam no segmento turístico localmente. Por isso constata-se certa variação de perspectiva daqueles que operam com o Programa localmente com relação à contribuição dessa política para a ampliação e diversificação do número de equipamentos e da oferta turística, assim como para o desenvolvimento local e regional.

De acordo com a presidente do Fórum Turístico do Litoral, o Programa de Regionalização “contribui à medida que agente tem a necessidade de um novo planejamento” (PRESIDENTE DO FTLPB, 2012). Da mesma forma, a presidente da Empresa Paraibana de Turismo - PBTUR também avalia como positiva a contribuição dessa política para o incremento do número de equipamentos e da oferta local. Para a presidente, “a regionalização vai mostrando para os governos, para os empresários, para as instituições os potenciais que podem ser explorados e de que forma um atrativo pode se transformar em um produto” (PRESIDENTE DA

PBTUR, 2012). Neste sentido, todo o planejamento necessário para a organização da atividade, como citado por Ruschmann (2005), permitirá a dinamização do setor, possibilitando novos investimentos e o seu desenvolvimento, que por meio da regionalização poderá ser ampliado.

Por outro lado, na visão de alguns sujeitos deste estudo, como o coordenador do Curso de Turismo da Universidade Federal da Paraíba - UFPB e do presidente da ABIH/PB, o Programa de Regionalização não tem gerado benefícios para a ampliação e diversificação do número de equipamentos e da oferta turística em João Pessoa. O coordenador do Curso de Turismo da UFPB aponta que: “não creio que o Programa de Regionalização do Turismo tenha contribuído para o aumento de equipamentos, visto que a implantação desses empreendimentos independe disso” (COORDENADOR DO CURSO DE TURISMO DA UFPB, 2012). Para o presidente da ABIH/PB, “O que tem contribuído para o aumento do turismo, para o aumento do investimento na hotelaria são os projetos da Copa do Mundo que tem dado maiores incentivos” (PRESIDENTE DA ABIH/PB, 2012).

Com base nos relatos dos entrevistados do estudo, constata-se a necessidade da já citada sistematização de dados referentes ao Programa, baseado nos princípios de Dowbor (2004) e Bandeira (1999). Esta necessária ação possibilitará uma melhor ponderação sobre os impactos dessa política pública, pois toda iniciativa que tenha como objetivo diversificar e ampliar a atratividade nos destinos contribui para o incremento de equipamentos e da oferta turística. Contudo, para uma avaliação adequada, faz-se necessário dados sistematizados.

Na realidade, o avanço e crescimento dos investimentos no setor turístico local decorrem de um *pool* de ações e iniciativas que envolvem tanto os gestores públicos, quanto a iniciativa privada e a população local. Essas iniciativas, associadas às políticas sólidas e uma economia estável favorecem o desenvolvimento. Franco (2010) avalia o turismo como sendo um setor de grande competitividade, onde as empresas devem buscar alianças e outras formas de cooperação para se desenvolverem e alcançarem vantagens. Nessa busca, as parcerias público-privadas desempenham papel importante. Além disso, a participação da população local deve ser considerada nesse contexto, para que os anseios e necessidades desse público sejam também avaliados. Essa interação dos atores envolvidos é necessária para, entre outras coisas, suprir a carência de dados

e informações confiáveis sobre o Programa de Regionalização, que facilita essa ambiguidade de opiniões sobre os reais impactos proporcionados pela política do Programa.

Outro avanço obtido pelo turismo em João Pessoa, a partir de 2004, diz respeito ao incremento do fluxo turístico. Sair de um número de pouco mais de 500.000 mil turistas em 2003, para 668.140 já em 2004 e chegar a 1.063.582 em 2012 é um avanço considerável. Contudo, dentro desse universo não se pode estabelecer o quantitativo de turistas derivados de iniciativas do Programa de Regionalização, nem o impacto dos gastos desses turistas para o desenvolvimento de João Pessoa, o que impede uma análise mais profunda sobre essa política.

Apesar da deficiência dos dados analisados, pode-se dizer que esse aumento no fluxo contribui para o desenvolvimento turístico e regional a partir do momento que possibilita ampliação dos serviços prestados aos turistas e gera novas oportunidades para a população local. Porém, o aumento desses serviços só poderá gerar desenvolvimento para a capital, e região, se possibilitar simultaneamente oportunidades e vantagens também à comunidade, baseado no turismo defendido por Coriolano (2006). O turismo defendido por Coriolano (2006) representa uma saída às tendências tradicionais de produção da atividade, visando equalizar preservação ambiental e cultural, qualidade de vida e desenvolvimento participativo, princípios fundamentais para possibilitar o almejado desenvolvimento local e regional por meio do turismo.

Outro aspecto importante que deve ser considerado sobre a sistematização de dados e informações diz respeito aos investimentos realizados no âmbito do Programa de Regionalização no destino indutor João Pessoa, e os seus reflexos na economia local. Esse controle permite avaliar não apenas a previsão de recursos destinados, mas também o modelo de intervenção e seus resultados, o papel do Estado e dos demais atores envolvidos e as relações de poder no âmbito do Programa. Esses questionamentos, próprios da Ciência Política definida por Bobbio (2002), gera novas possibilidades de discussão sobre a questão regional no âmbito das políticas públicas, necessárias para avaliar a contribuição do Programa de Regionalização para o desenvolvimento regional.

Contudo, constata-se que poucos recursos foram destinados às ações e iniciativas do Programa localmente. O Secretário Municipal de Turismo aponta: “eu

não tenho conhecimento de algum projeto ou recursos que tenham sido alocados para o Programa” (SECRETÁRIO DA SETUR, 2012). Já o presidente da Associação Brasileira de Bares e Restaurantes na Paraíba (ABRASEL/PB) avalia que os investimentos relevantes que têm sido feitos em João Pessoa são: “o Plano Turístico da cidade, pela FGV. E o investimento do Governo com o Centro de Convenções, que atrairá na sequência diversos investimentos na cadeia turística do Estado. Mas desse Programa não tenho conhecimento” (PRESIDENTE DA ABRASEL/PB).

Essa realidade local pode ser explicada por certa incapacidade daqueles que operam com o Programa de Regionalização, pois “(...) além dos problemas de ingerência no Estado como um todo, falta uma equipe responsável somente pela elaboração de projetos” (VIEIRA, 2011, p. 104). Desta forma, escassas são as iniciativas locais de captação de recursos para as ações dessa política, dificultando todo o processo idealizado de desenvolvimento local e regional.

A ausência de dados e informações sobre os investimentos oriundos do Programa de Regionalização também foi apontado no estudo nacional de avaliação do Programa de 2010:

De uma maneira geral, o Programa gerou impactos na economia local das regiões turísticas. No entanto, essa avaliação é resultado da observação e vivência dos respondentes e entrevistados, uma vez que não há pesquisas, dados ou números que a ratifiquem. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2011, p. 45).

Segundo esse mesmo estudo do MTur (2011), 73% dos entrevistados revelaram que os recursos financeiros disponibilizados não atendem às necessidades do Programa. Além disso, para 69% dessas pessoas o uso de recursos financeiros disponíveis foi razoavelmente ou pouco adequado às ações do Programa. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2011, p. 49). Estas constatações são obstáculos ao desenvolvimento local e regional porque, entre outras coisas, permitem a concentração de investimentos, principalmente em regiões já desenvolvidas, e o desvirtuamento do planejado e idealizado pela política.

Essa lacuna existente entre as ações realizadas pelo Programa de Regionalização e a sistematização dos dados, dificultam a análise e mensuração dos impactos decorrentes da implantação desta política pública. Além disso, essa falta de informação dificulta não apenas a eficácia do módulo Sistema de

Informações Turísticas, mas também do Sistema de Monitoria e Avaliação. Apesar da importância deste módulo, que visa criar instrumentos de monitoramento e avaliação da gestão da regionalização do turismo, etapa fundamental do ciclo de vida do Programa, o mesmo ainda não foi instituído localmente.

Essa carência de dados e informações locais não ocorre apenas no âmbito do Programa de Regionalização. O Plano Diretor de Turismo do Município de João Pessoa (2012) apresenta como um dos desafios para alcançar o desenvolvimento do turismo localmente, a necessidade de implantação de um Sistema de Gestão Pública do Turismo. Esse sistema permitiria avanços na gestão e no fortalecimento da política pública de turismo, bem como contribuiria para o desenvolvimento de João Pessoa porque possibilitaria o monitoramento e avaliação do impacto do turismo para o desenvolvimento econômico, sociocultural e ambiental local e regional.

Com base nesses pressupostos, se faz necessário avaliar e monitorar também os resultados obtidos pelo Programa de Regionalização a partir das ações e iniciativas de roteirização e marketing. Essa análise permitirá, dentre outros benefícios, avaliar se os objetivos propostos para essas dimensões foram alcançados.

4.2 Diversificação e promoção de produtos: a proposta regionalizada

Outros aspectos relevantes para o desenvolvimento da atividade turística, como preconiza o Programa de Regionalização, e sua consequente contribuição para o desenvolvimento local e regional, dizem respeito ao processo de roteirização e o marketing dos roteiros criados no âmbito dessa política. Essas ferramentas de diversificação, consolidação e promoção de roteiros turísticos contribuem, dentre outras coisas, para o aumento do número de turistas, para estimular novas experiências, e aumentar o tempo de permanência dos turistas na região, trazendo perspectivas de desenvolvimento e melhoria de qualidade de vida para a população local.

Essas estratégias podem contribuir não somente para suprir as necessidades da demanda e do desenvolvimento do turismo, mas também para o desenvolvimento da região. Isso porque os roteiros e a promoção, sendo realizadas de forma

integralizada, contemplando diversos municípios, promovem a democratização dos benefícios dessas iniciativas. Neste sentido, para Boisier (1999, p. 310) “uma nova repartição territorial ajudaria no processo de integração (física, econômica e sociopolítica), e seria crucial para superar a falta de integração interna, diagnosticada, com razão, como sério entrave ao desenvolvimento”. O trabalho regionalizado de criação e divulgação de roteiros é uma alternativa em busca do desenvolvimento, como propõe Boisier (1999). Esta iniciativa é determinante para esse desenvolvimento porque promove a integração de vários municípios e eleva o número de serviços e mão de obra envolvida, diferentes culturas e vários segmentos para o desenvolvimento dessa atividade.

Além disso, conforme o proposto pelo Programa de Regionalização, a roteirização tem um caráter participativo, e deve estimular a integração e o compromisso de todos os protagonistas do processo (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007h). Essa proposta corrobora com o defendido por Bandeira (1999, p.10), ao afirmar que “(...) registra a importância da vitalidade de uma sociedade civil atuante na vida pública para a boa governância e para o desenvolvimento participativo”. Essa participação social, além de respaldar a tomada de decisões dos agentes públicos, pode propiciar maiores ganhos para toda a sociedade, que ajudará na escolha das ações a serem realizadas.

No caso de João Pessoa, e da região turística do litoral, os agentes envolvidos no processo de roteirização são: os membros do Fórum Turístico do Litoral, representantes do poder público, do setor privado, da sociedade civil organizada e das instituições de ensino superior. Contudo, constata-se que ainda ocorre pouca interação e envolvimento dos atores nesse processo. Isso ocasiona, dentre outros motivos, dificuldades no entendimento do processo de estruturação dos roteiros, da sua comercialização, bem como a própria identificação dos roteiros criados no âmbito do Programa.

No âmbito local, a maioria dos atores que operam com o Programa de Regionalização não é partícipe desta etapa de estruturação dos roteiros, ou tampouco, têm conhecimento desta fase de estruturação. O discurso da presidente do Fórum Turístico do Litoral corrobora com esta análise, ao afirmar que: “(...) os nossos roteiros eles chegam basicamente pré-formatados, diante inclusive da demanda que a própria PBTUR e a Secretaria de Turismo já passa para o Ministério,

dentro do que é entendido, digamos assim, como sendo a nossa maior vocação” (PRESIDENTE DO FTLPB, 2012). Neste sentido, constata-se que o pouco envolvimento dos atores locais e regionais nessa etapa de estruturação, influencia negativamente para o processo de comercialização e operacionalização desses roteiros.

Essa realidade não é constatada somente no destino indutor João Pessoa. Partícipe desse entendimento, um empresário que opera com o Programa no Maranhão, ao avaliar a forma não participativa de criação de roteiros, aponta que: “o poder público no Maranhão fala tanto em um processo integrado e participativo entre o *trade*, mas até mesmo na simples definição de roteiros que deveremos comercializar não somos consultados” (VIEIRA, 2011, p.97). Isso vai de encontro aos pressupostos de participação e democratização da gestão do Programa, bem como inibe o desenvolvimento regional analisado por Bandeira (1999), que avalia ser necessária para o desenvolvimento turístico, local e regional, a participação da sociedade civil no processo.

Além disso, a pouca interação dos atores no processo de formatação dos roteiros turísticos, diminui o aproveitamento das habilidades e do conhecimento que cada um pode contribuir nesse processo. Isso porque, a imagem de cada destinação “... pode ser potencializada quando realizada pelo trabalho conjunto de formatação de produtos turísticos” (BENI, 2006, p. 126). Assim, a proposta de Beni (2006) e a proposta do Programa de Regionalização buscam aproveitar o potencial máximo de cada região, por meio da agregação de valores dos atores locais. Ao envolver os atores locais na construção da imagem do destino, e de seus produtos turísticos, com base nos valores culturais e no capital social acumulados regionalmente, será possível a construção de um modelo próprio de desenvolvimento, como o idealizado por Becker (2003).

Outro aspecto relevante a ser monitorado e avaliado no processo de formatação de novos produtos turísticos relacionados aos roteiros é a comercialização. A comercialização turística “é a inserção de um produto turístico no mercado e seu acompanhamento, envolve ações de planejamento, promoção, divulgação, vendas e avaliação, onde o foco é atingir a demanda” (SEBRAE, 2007, p. 10). Essa comercialização engloba não apenas todo o processo de análise da

viabilidade econômica desses produtos, mas também a definição das estratégias de atuação para a comercialização e o monitoramento.

Em João Pessoa e na região turística do litoral ainda existem entraves para a comercialização dos roteiros criados no âmbito do Programa de Regionalização. Essa deficiência prejudica, dentre outras consequências, o prosseguimento das ações do Programa. Além disso, todo o processo de desenvolvimento evidenciado por essa política pública é prejudicado, uma vez que inibe que os benefícios da comercialização alcancem a todos.

A grande maioria dos entrevistados deste estudo afirma existir pouco espaço mercadológico para a comercialização e incorporação desses roteiros no mercado local. Para o Secretário Municipal de Turismo, “poucas operadoras fazem esses roteiros da Regionalização” (SECRETÁRIO DA SETUR, 2012). Já a coordenadora do Curso de Turismo do IESP analisa que estes produtos não são facilmente comercializados: “Até porque agente tem deficiência de infraestrutura (...) Então como é que você vende o mais belo, se você não consegue chegar ao mais belo ou não consegue ofertar serviços lá” (COORDENADORA DO CURSO DE TURISMO DO IESP, 2012). Estas constatações mostram como a atividade turística envolve e necessita de vários aspectos, que não apenas a atratividade, para ser desenvolvida. Não basta apenas uma região ter atrativos e serviços a serem oferecidos, nem tampouco bastam integrá-los em um roteiro se não houver quem os vendam, ou se a infraestrutura turística e de apoio da região comercializada não facilitar esse processo. Por isso o planejamento turístico proposto por Ruschmann (2005) considera todos estes aspectos, ao ressaltar que o turismo seja desenvolvido de forma plena, para assim possibilitar o efeito multiplicador. Este efeito multiplicador dos gastos dos turistas, proposto por Barreto (2001), ao ampliar seus impactos na economia local e regional, pode contribuir para gerar um desenvolvimento mais democrático que possibilite melhoria da qualidade de vida da população.

Essa realidade local da comercialização dos roteiros também foi identificada em outros estudos sobre o Programa de Regionalização. No estudo de Oliveira (2008), verifica-se que apenas 60% dos municípios que integram algum roteiro turístico regional são de fato operacionalizados e comercializados como produto turístico regional. Assim, o que se constata é que os roteiros criados no âmbito do

Programa de Regionalização ainda não tem o espaço mercadológico necessário para uma efetiva comercialização.

Uma ferramenta importante para estimular a comercialização dos roteiros turísticos criados no âmbito do Programa de Regionalização é o marketing. Segundo Beni (2001), o marketing envolve desde estudos para a definição de estratégias para o lançamento de produtos e serviços, até os meios para a sustentação desses produtos e serviços no mercado de forma exitosa. Todo esse processo que envolve as estratégias de marketing, ao permitir a inserção de novos produtos ao turismo local, agrega valor à imagem de João Pessoa e potencializa as vendas deste destino, aumentando assim a promoção de desenvolvimento local e regional, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida das pessoas do lugar.

A vantagem competitiva que o marketing dos roteiros proporciona a João Pessoa é algo inegável, isso porque os roteiros podem tornar-se um diferencial. Em busca da “marca da destinação” proposta por Beni (2006, p.118), que visa identificar o destino e diferenciá-lo de outras destinações competitivas, é possível desenvolver alternativas mercadológicas e comerciais para promover o desenvolvimento com foco nos potenciais e nos recursos endógenos. Nesta mesma linha, Rückert (2005) ressalta que a contraposição ao desenvolvimento centralizador e autoritário é, justamente, o desenvolvimento construído a partir do aproveitamento dos recursos endógenos, que permitirá “(...) diversificar o crescimento, criar emprego e novas formas de gestão pelos agentes locais” (RÜCKERT, 2005, p. 87).

Contudo, se constata que localmente existem opiniões diferentes, dentre aqueles que operam com o Programa de Regionalização, sobre a real contribuição do marketing realizado com os roteiros, para o benefício da imagem de João Pessoa. Para o presidente da ABIH/PB, “todo o marketing que é feito, com o apoio da PBTUR, com o apoio do Ministério do Turismo, com o apoio da EMBRATUR tem contribuído, mas não do Programa de Regionalização”. Diferente do que pensa o presidente da ABIH/PB, este estudo avalia que com a globalização e a possibilidade de aumento da oferta de produtos e serviços, toda e qualquer ferramenta de tentativa de fixação da marca “João Pessoa” é positiva para o incremento do mercado, bem como para o desenvolvimento local e regional.

Corroborando com essa visão, o presidente da Associação Brasileira de Agências de Viagens na Paraíba (ABAV/PB) avalia que, “de qualquer maneira não

tem como João Pessoa não ter um benefício direto porque João Pessoa é o destino indutor”. Esta constatação mostra que mesmo o marketing sendo realizado para a região, João Pessoa é beneficiada, porque a grande maioria dos serviços de hospedagem, transporte, alimentação e agenciamento serão utilizados na capital, o que possibilita desenvolvimento para o local.

Apesar da divergência de opiniões sobre os benefícios das ações de marketing no âmbito do Programa de Regionalização, e da deficiência de base de dados dos roteiros turísticos estruturados, a partir de João Pessoa, por iniciativas do Programa, bem como o baixo envolvimento dos mais diversos atores na estruturação desses roteiros e o reduzido espaço mercadológico dos produtos, cabe aqui ressaltar iniciativas do Programa que contribuíram para o desenvolvimento do turismo na cidade, tais como: a criação do Salão do Turismo – Roteiros do Brasil, espaço de comercialização e divulgação nacional dos roteiros criados pelo Programa; e o apoio à estruturação dos principais roteiros criados no âmbito deste, tais como: Roteiro Civilização do Açúcar - Caminhos dos Engenhos, Caminhos do Brasil Rural, Cariri – um tributo a você, e Entre Rios e Mar – Séculos de Cultura.

Atualmente, o Salão do Turismo – Roteiros do Brasil é a grande vitrine do turismo nacional, e essa iniciativa do Programa de Regionalização permitiu a divulgação de João Pessoa, e da região turística do litoral, para grandes operadores e agentes de viagens, bem como para os visitantes em geral do evento. Além disso, esses roteiros regionais oficialmente formatados e apresentados ao Ministério do Turismo pela Paraíba tornam-se uma opção a mais para o turista que visita João Pessoa.

A possibilidade de variabilidade da oferta, com “a utilização dos equipamentos existentes para valorização e gestão econômica do espaço, diversificando a oferta turística, é fundamental (RUSCHMANN, 2005, p.131)” não apenas para o desenvolvimento turístico, mas também para o desenvolvimento da região. A utilização de novos equipamentos possibilita a distribuição dos ganhos ofertados pelo turismo na região de maneira mais abrangente, contribuindo também para o desenvolvimento idealizado por Sen (2000). Uma maior abrangência nesta distribuição dos ganhos com o turismo pode contribuir para diminuir as privações das escolhas e das oportunidades das pessoas do lugar, baseado no conceito de desenvolvimento como liberdade.

Apesar disso, para efeito de monitoramento e avaliação do Programa de Regionalização, a inexistência de dados oficiais dos roteiros criados, da comercialização e das estratégias e ações de marketing realizadas para a divulgação, não permitiu uma análise substancial do grau de impacto do Programa de Regionalização para o incremento do turismo em João Pessoa e, conseqüentemente, para o desenvolvimento regional. Neste sentido, um sistema de acompanhamento das ações do Programa, que vislumbrem a eficiência e eficácia para o desenvolvimento do destino indutor e, conseqüentemente, para o desenvolvimento regional, ainda não é uma realidade em João Pessoa.

5. A GESTÃO DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO NO DESTINO INDUTOR JOÃO PESSOA

O Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil, após quase 10 anos de sua implantação, ainda passa por algumas dificuldades de execução e gestão. A proposta estabelecida por essa política pública, pautada em diretrizes políticas e linhas de ação de gestão coordenada por meio de um planejamento integrado e participativo, trouxe dificuldades de implantação e gestão nos mais diferenciados municípios e regiões turísticas do território brasileiro. Para o Ministério do Turismo (2011), a gestão da atividade turística, sob a forma estabelecida pelo Programa, ainda tem pouco tempo de existência, que possa promover uma “mudança de cultura política e administrativa que influencie todo o País e que seja capaz de transformar os paradigmas que alicerçaram o desenvolvimento do turismo durante muito tempo: ser uma responsabilidade única do setor público” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2011, p.46).

Em João Pessoa não tem sido diferente dos outros destinos indutores do país. Constata-se que a visão da atividade turística daqueles que operam com o Programa localmente, ainda está direcionada para a atuação da iniciativa pública. Apesar da proposta de coordenação e gestão compartilhada e descentralizada do Programa, a iniciativa privada e o terceiro setor ainda pouco se comprometem ou exercem influência sob o planejamento e as ações do Programa no destino indutor João Pessoa. De acordo com o presidente da ABAV/PB, desde que ele assumiu a presidência da entidade “não teve nenhuma reunião com os demais municípios turísticos que tem interesse na Regionalização, para poder desenvolver um roteiro compartilhado entre outros municípios” (PRESIDENTE DA ABAV, 2012). Esta afirmação reforça a deficiência de gestão local do Programa de Regionalização, em que os atores sociais envolvidos com o mesmo, pouco têm acesso às iniciativas fundamentais para o desenvolvimento do Programa localmente.

A escassez de articulação entre os atores sociais envolvidos no Programa em João Pessoa, entre outros aspectos, contribui para a falta de uma “identidade regional” defendida por Bandeira (1999). Para este autor, o conceito de identidade regional está relacionado ao sentimento de ligação a uma comunidade localizada, condição *sinequa non* para a definição de uma região. A partir da definição e

reconhecimento da identidade regional a compreensão do grau de interdependência existente entre os interesses dos atores sociais e políticos serão identificados, contribuindo assim para superar os entraves que dificultam uma atuação democrática e, conseqüentemente, ao desenvolvimento regional.

Obviamente que uma mudança de mentalidade não é um processo de curto prazo. Até mesmo para o setor público conceder espaço para a condução do planejamento e das ações do Programa, é um obstáculo ainda a ser superado. Neste contexto, o Programa de Regionalização foi construído para ser executado em etapas, por meio dos seus módulos operacionais. O objetivo das etapas é justamente para que o Programa seja implantado estabelecendo uma consciência das responsabilidades e das necessidades de envolvimento e comprometimento dos mais variados atores sociais.

A importância de uma mudança de paradigma para uma gestão democrática e participativa, não apenas da atividade turística, permitirá a não repercussão de propostas obsoletas de gestão centralizadora, que inibem o desenvolvimento local e regional. Desta forma, as desigualdades sociais apontadas por Souza (2004), como consequência dos modelos importados de desenvolvimento, serão superadas a partir de valores e instituições comprometidos com os interesses regionais e locais para o desenvolvimento.

Levando em consideração a proposta construída para a execução do Programa de Regionalização, na capital paraibana constata-se que dos nove módulos operacionais propostos pelo Programa alguns ainda não foram executados e outros foram executados de forma precária. Mesmo com as iniciativas adotadas pela Coordenação Nacional de gestão do Programa para difundir e fomentar essa política, em João Pessoa constata-se que para os atores sociais envolvidos com a atividade turística, o Programa ainda é pouco conhecido ou até mesmo suas ações são pouco identificadas pelos que fazem o *Trade* Turístico. Este fato está presente nos discursos dos que realizam o turismo nesse destino indutor: “não tenho como avaliar. Por não conhecer o Programa” (PRESIDENTE DA ABRASEL, 2012).

A constatação acima mencionada vai ao encontro do que preconiza Martins (2003) e suas perspectivas do processo de construção das políticas públicas. Martins (2003) ressalta que a mobilização dos atores sociais e suas visões, valores e preferências não apenas na etapa inicial de construção, mas também em todas as

demais etapas das ações derivadas da política pública em questão, são fundamentais para a construção de uma política pública respaldada pelo Estado e pelos demais atores sociais do lugar. Esta mobilização é essencial ao desenvolvimento local e regional, pois permite que o envolvimento de todos os atores sociais, bem como a consideração de seus anseios, estejam presentes nas ações previstas.

A partir destas análises, constata-se que os módulos Sensibilização e Mobilização do Programa de Regionalização foram executados com algumas deficiências. No estudo *Avaliação de Processo do Programa de Regionalização do Turismo em 65 municípios turísticos brasileiros*, Oliveira (2008) apontou significativa variação entre a existência de ações para sensibilização e mobilização, sobre a importância da regionalização do turismo e a participação de representantes dos mais variados segmentos nestas ações. Segundo este estudo, 83,1% dos municípios pesquisados realizaram ações neste sentido. Contudo, quando se refere aos setores (representantes do setor público, privado, sociedade civil organizada, terceiro setor e outros) que efetivamente participaram destas iniciativas, apenas 46,2% dos municípios realizaram ações que envolvessem pelo menos três setores. Diante desses dados, o estudo concluiu que os dois módulos foram implantados, mas com restrições.

Neste sentido, a importante participação social nas propostas dos governos é essencial, não apenas para promover entendimento e democratização das ações públicas, mas também para determinar o tipo de desenvolvimento local esperado para o lugar ou região. Esta participação, a partir do “jogo de forças” (BONETI, 2007), ressalta como as relações de poder dos grupos econômicos e políticos, das classes sociais e demais organizações da sociedade civil, exerce determinada pressão no processo de desenvolvimento. A pressão que os atores sociais exercem sobre a construção e implantação de uma determinada política pública resultará no modelo de desenvolvimento de uma localidade ou região, cabendo a cada um desses atores atuarem não apenas de forma corporativa, mas com a perspectiva do bem coletivo.

Levando em consideração a prerrogativa da participação social, observa-se que os módulos Sensibilização e Mobilização do Programa de Regionalização em João Pessoa também foram implantados localmente. Esta constatação toma como

base a realização de reuniões, oficinas e seminários promovidos, principalmente pela Coordenação Nacional, para a sensibilização e mobilização dos mais diversos atores sociais envolvidos com a atividade turística na cidade. Reuniões anuais dos Interlocutores do Programa de Regionalização, oficinas de sensibilização dos membros das instâncias de governança regionais, criação de grupos de discussão e câmaras temáticas, dentre outras, são exemplos das iniciativas de sensibilização e mobilização para a implementação e gestão dessa política no destino indutor João Pessoa e na região turística do litoral.

Estas iniciativas de sensibilização e mobilização são identificadas conforme informações disponibilizadas pelo MTur, CONDETUR, FTLPB, COMTUR, e pelo Grupo Gestor dos 65 Destinos Indutores de Desenvolvimento de João Pessoa. Com base nas análises das Atas das reuniões do FTLPB, constata-se a realização de Oficina de Sensibilização dos Membros da Instância de Governança Regional (ATA FTLPB, 23 DE MARÇO DE 2009). Em 2006, foi realizado em Brasília, o 1º Encontro Nacional do Programa de Regionalização do Turismo, com o objetivo de fortalecer a Rede Nacional de Regionalização. Em 2009, foi realizado também em Brasília, o Encontro Nacional de Competitividade Turística, com o objetivo de promover o debate entre os gestores dos 65 Destinos Indutores (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2011).

Contudo, constata-se que essas etapas podem ter sido pouco eficazes. Isso é comprovado pelo pouco envolvimento de alguns atores sociais, principalmente nas tomadas de decisões relacionadas à política, e pelo pouco conhecimento desses atores com o Programa de Regionalização e suas ações. De acordo com o presidente da ABIH/PB, “esse Programa de Regionalização do Turismo não tem funcionado aqui na Paraíba” (PRESIDENTE DA ABIH/PB, 2012). Este fato pode ser consequência da falta de uma sensibilização com uma maior participação social para as iniciativas do Programa. Pode também estar associado aos atores inicialmente sensibilizados não conseguirem mobilizar outros partícipes, inviabilizando a continuidade das ações e propostas do Programa de forma adequada, inibindo assim o desenvolvimento do turismo e, conseqüentemente, o regional.

Outro módulo implementado na região turística a qual João Pessoa está inserida, diz respeito à criação de uma Instância de Governança Regional. A

formalização dessa etapa se deu com a criação do Fórum Turístico do Litoral em 23 de março de 2009. Segundo o Regimento Interno, o referido Fórum tem como propósito criar:

(...) um espaço democrático que serve como instrumento de comunicação, reflexão, debate, intercâmbio, articulação, exposição de ideias, opiniões e sugestões, para ampliar a participação social nas atividades relacionadas ao Turismo da Região Litoral da Paraíba, estabelecendo-se como uma Instância de Governança Regional, seguindo as diretrizes do Plano Nacional de Turismo 2007-2010, através do Programa de Regionalização do Turismo. (REGIMENTO INTERNO DO FÓRUM TURÍSTICO DO LITORAL DA PARAÍBA, 2009)

Tomando como base a proposta de democratizar os espaços regionais de decisão, Bandeira (1999) propõe como alternativa às deficientes iniciativas de promoção da participação e articulação dos atores sociais em escala regional e de práticas relativas ao desenvolvimento nesse nível, a criação de uma instância político-administrativa intermediária entre o estado e os municípios. Esta proposta da Instância de Governança Regional, seja no âmbito do turismo, como propõe o Programa de Regionalização, ou em outro âmbito, possibilitará a adequada organização de instituições e atores sociais preocupados com o desenvolvimento regional, a partir do desenvolvimento de articulações e ações compatíveis com o interesse regional.

Contudo, mesmo com uma proposta democrática e descentralizadora da gestão da atividade turística no país, a partir, principalmente, da criação de Instâncias de Governança Regionais para a articulação dos atores sociais e seus anseios, ainda ocorrem muitos problemas no âmbito desses espaços. Na região turística à qual João Pessoa está incluída são também evidentes esses problemas, a partir dos módulos relativos ao Plano Estratégico Regional. Contrariando as diretrizes do Programa, não foi ainda elaborado um plano estratégico regional que abrangesse não somente o município de João Pessoa, mas toda a região turística do litoral. Assim como, tampouco, este foi implementado na região. O Plano Estratégico Regional é o instrumento de orientação das estratégias de desenvolvimento do turismo regional, pois a partir desse instrumento ocorre,

A estruturação do processo operacional, na forma de definição de papéis, atribuições e interações, do provimento e da utilização de insumos definidos e da operacionalização coordenada das ações planejadas, para que os

objetivos programados possam ser atingidos (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007f, p. 16).

Um estudo realizado por Oliveira (2008) destaca que um percentual de 50,8% dos municípios pesquisados ainda não possui um Plano Estratégico Regional para respaldar o andamento e as ações da atividade turística nas regiões analisadas. Além disso, “dos municípios que participavam de um plano estratégico regional, 66,2% responderam que não houve utilização do plano contra apenas 27,7% que tiveram ações do plano implementadas.” (OLIVEIRA, 2008, p. 97). Estes resultados mostram os problemas existentes entre o desenvolvimento do Programa de Regionalização e sua contribuição para o desenvolvimento regional.

A realidade existente não apenas no destino indutor João Pessoa, mas em outros destinos do país, evidencia o descaso com o planejamento estratégico da atividade turística no Brasil. Pensar a atividade turística a curto, médio e longo prazo, bem como estabelecer objetivos e metas a serem cumpridas, ainda estão à margem da condução da atividade turística em nosso país. Esta negativa impossibilita além da adequada condução da atividade turística, inviabiliza o país a alcançar níveis mais competitivos no cenário internacional, bem como inibe o caráter alternativo e socialmente inclusivo desta atividade de gerar desenvolvimento.

João Pessoa definiu recentemente um instrumento local para traçar o planejamento e a atuação do poder público na atividade turística. Contudo, este instrumento não contempla uma proposta regionalizada, como estabelecido pelo Programa de Regionalização quanto ao Plano Estratégico Regional. O Plano Diretor de Turismo do Município de João Pessoa hoje é “(...) o instrumento básico da Política de Desenvolvimento e Expansão do Turismo Municipal, atendendo tanto o setor público quanto o privado.” (PLANO DIRETOR DE TURISMO DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA, 2012, p.13). Este instrumento é a referência para os que compõem a cadeia produtiva do turismo na cidade, assim como é o instrumento de planejamento e avaliação do turismo local. A partir deste Plano Diretor, se bem executado, será possível avaliar as implicações desta atividade localmente, bem como seus reflexos no desenvolvimento da capital paraibana.

Os problemas na implantação do módulo relacionado ao Sistema de Informações Turísticas, bem como em algumas ações de Roteirização e de Promoção e Apoio à Comercialização também estão presentes no destino indutor

João Pessoa. Estas constatações são evidenciadas pela involução nos índices de Marketing e Promoção do Destino, que em 2008 registrou 77,4 pontos e passou para 49 pontos em 2011. Também é possível constatar na Cooperação Regional, que apresentou em 2008 um índice de 61,1 pontos e em 2011 caiu para 58,1, no Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores (RELATÓRIOS DO ESTUDO DE COMPETITIVIDADE DOS 65 DESTINOS INDUTORES – MTUR/FGV/SEBRAE, 2008 A 2011).

Além disso, o último módulo estabelecido pelo Programa prevê a implantação de um Sistema de Monitoria e Avaliação do mesmo. Contudo, contata-se também que este módulo ainda não foi estruturado para ser executado em João Pessoa, ou na região turística do litoral, dificultando assim um acompanhamento sistemático dessa política. Esta dificuldade de análise se justifica pela ausência de informações “da avaliação de desempenho, de resultados, de benefícios e impactos entre o planejado e o executado” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007j, p.17), informações estas disponibilizadas mediante um sistema integrado de monitoramento e avaliação.

Desta forma, a gestão local do Programa de Regionalização em João Pessoa ainda possui obstáculos a serem superados na busca do desenvolvimento regional proposto por esta política pública. Dentre estes obstáculos, os pressupostos de uma gestão democrática e participativa ainda são entraves na gestão desta política pública, local e nacionalmente.

5.1 Gestão local: em busca da governança democrática e participativa

O modelo de gestão proposto pelo Programa de Regionalização busca avançar na democratização da condução da atividade turística no país. Apesar de ainda estar em construção, a consciência de gestão compartilhada e descentralizada vem permitindo o respaldo de algumas ações decorrentes dessa política.

O processo de transformação do Estado, em busca da descentralização de gestão nos mais diversos setores da sociedade, visa, entre outros aspectos, transferir poder a sociedade civil. Para Boisier (1996), a descentralização deve-se aos processos de transformação do Estado, a revolução científica e tecnológica, e as tendências impostas pela Globalização. Estes fatores citados, dentre outros,

contribuíram para gerar ambientes organizativos e propícios para a tomada de decisões descentralizadas, facilitando assim as propostas de desenvolvimento local e regional por meio de um modelo mais equitativo e inclusivo.

Dentro deste contexto, ressalta-se a importância de parceria público-privada, para a articulação e cooperação de ações a serem desenvolvidas não apenas no âmbito do Programa de Regionalização, mas em outros âmbitos da sociedade. Apesar das fragilidades ainda encontradas no que diz respeito ao Programa de Regionalização, vários atores sociais envolvidos com este Programa já percebem que podem desenvolver papel preponderante na tomada de decisões sobre o âmbito turístico, bem como permitir, por meio da cooperação, avançar nas questões do desenvolvimento regional.

Para a presidente do Jpac&Vb, os ambientes democráticos formalizados para discutir sobre as políticas públicas de turismo, em especial sobre o Programa de Regionalização, são importantes a medida que permitem fazer “reivindicações de ações e direcionamentos. (...) uma pequena ação que agente consegue colocar à frente ou estimular que alguém faça já beneficia muito o Programa” (PRESIDENTE DO JPAC&VB, 2012). Essa afirmação evidencia o importante papel dos atores sociais e suas articulações para a concretização das parcerias público-privadas ao tornar possível a conjunção de interesses tanto do setor público, quanto do setor privado, e a ressonância desses interesses para o melhor desenvolvimento da atividade turística.

Contudo, deficiências com relação ao maior envolvimento do setor público, em detrimento do setor privado e do terceiro setor, principalmente na tomada de decisões relativas ao Programa de Regionalização ainda são obstáculos a serem superados. Além disso, o pouco compartilhamento de informações sobre o Programa, bem como o pouco reconhecimento do efetivo papel das Instâncias de Governança no processo, a descontinuidade de ações no âmbito da política, o baixo respaldo na representatividade dos Interlocutores do Programa, e problemas quanto ao repasse de recursos e aplicação dos mesmos, dentre outros, são ainda entraves a serem superados para uma efetiva e eficaz gestão do Programa de Regionalização no destino indutor João Pessoa, bem como para o desenvolvimento local e regional.

A gestora de turismo do SEBRAE/PB, corroborando com esta perspectiva afirma: “Ainda hoje eu considero que nós não temos Instâncias de Governança do turismo (...) que realmente faça valer o papel de Instância de Governança, até por desconhecimento e por causa dessas pessoas que fazem parte das Instâncias” (GESTORA DE TURISMO DO SEBRAE/PB, 2012). Esta constatação, além de dificultar a geração de ambientes organizacionais propícios às tomadas de decisões, inibe a proposta descentralizadora e participativa do Programa de Regionalização.

Diante do proposto pelo Programa, Falleti (2006) avalia que a descentralização só é possível a partir da transferência de responsabilidades, recursos ou autoridade dos níveis mais elevados do governo, para níveis inferiores da hierarquia. Contudo, este fato, no âmbito do Programa de Regionalização, é uma prerrogativa ainda pouco evidente.

A presidente do Fórum Turístico do Litoral também aponta deficiências no processo de descentralização da informação sobre o Programa de Regionalização:

“Nós temos uma pessoa que lida diretamente com o Ministério do Turismo, (...) que sempre que vai à Brasília procurar saber como estão às orientações, mas infelizmente agente não tem tido uma boa resposta no sentido de ser proveitoso” (PRESIDENTE DO FTLPB, 2012).

Nas análises dos discursos dos entrevistados, verifica-se que não somente é importante estimular uma tendência descentralizadora, mas também que as instituições, principalmente as públicas, e as pessoas que as representam, também estejam preparadas para essas mudanças. Por outro lado, além da centralização de informações e das iniciativas relevantes do Programa de Regionalização na esfera pública, os demais atores sociais envolvidos com o Programa, e que compõem as Instâncias de Governança regionais, ainda não compreendem a amplitude desse espaço, até mesmo para a estruturação de planos e projetos para promover desenvolvimento para as regiões.

A coordenadora do curso de turismo do IESP constata esta deficiência, ao apontar a incompreensão dos membros do Fórum Turístico do Litoral, quanto aos benefícios da tentativa de obtenção de recursos para o desenvolvimento das ações do Programa de Regionalização por meio desta instância. Segundo esta representante do terceiro setor “para o desenvolvimento nós precisaríamos ter fomentado e formado a pessoa jurídica do Fórum, para que a gente pudesse estar

fomentando os convênios. Por alguns atropelos, de entendimento e de compreensão (...) não foi possível” (COORDENADORA DO CURSO DE TURISMO DO IESP, 2012).

Estes entraves podem estar associados ao desconhecimento de que a descentralização evidencia, entre outros aspectos, redistribuição de espaços de decisão e de poder, de competências, atribuições e responsabilidades, bem como de recursos provenientes. Estas prerrogativas são defendidas por Ruckert (2005), enquanto necessárias à efetivação de determinada proposta descentralizadora de gestão, entre as instâncias de atuação, seja estatal ou das mais diversas camadas da sociedade. A partir deste entendimento é possível reconhecer o importante papel da instância de governança regional e seus membros, para a gestão do Programa de Regionalização e, conseqüentemente, para o desenvolvimento regional.

A proposta descentralizadora do Estado no desempenho de alguns âmbitos da sociedade permite o surgimento de novas forças de atuação para o desenvolvimento local e regional. Contudo, estas forças devem ser sabedoras de sua importância e trilhar o caminho necessário para a redistribuição de poder e de desenvolvimento. Esta prerrogativa, seja no turismo ou em outra atividade, possibilitará alcançar o desenvolvimento almejado de forma mais democrática e inclusiva.

Neste sentido, para um melhor desempenho do Programa de Regionalização, o Ministério do Turismo (2011) aponta que seja assegurada, entre outras ações, a criação de mecanismos que permitam a articulação entre a alocação de recursos e as necessidades de competitividade das regiões e dos destinos. Assim mesmo, o Ministério do Turismo (2011) ainda propõe a implementação de estratégias inovadoras para minimizar os impactos de mudanças político-institucionais; a revisão de critérios de seleção dos Interlocutores do Programa; o desenvolvimento de mecanismos que fortaleçam a legitimidade das Instâncias de Governança; e a criação de mecanismos de compartilhamento de informações sobre o Programa. Estas ações possibilitariam não apenas uma melhor condução da gestão do Programa de Regionalização, mas também poderiam efetivar o desenvolvimento local e regional, uma vez que permitiria um maior controle e democratização das ações.

Segundo Beni (2006), um modelo ideal de desenvolvimento regional de gestão estratégica do turismo pressupõe a identificação do espaço regional vocacionado, o levantamento das condições existentes e o diagnóstico do potencial regional. O autor ainda propõe uma análise da organização institucional e legal do turismo na região, bem como a definição de um plano integrado e sustentável de turismo com base na estratégia do desenvolvimento regional. Comparando o proposto por Beni (2006) e o proposto pelo Programa de Regionalização, pode-se avaliar que o modelo de gestão preconizado por este Programa, considera algumas das propostas do citado autor, à medida que inicialmente foi identificado a vocação de cada município para composição das regiões turísticas reconhecidas pelo Programa, bem como ao se construir uma estrutura organizacional para conduzir a política nos quatro níveis de gestão e a identificação da necessidade de se definir um plano estratégico para cada região.

Diante disto, teoricamente o modelo de gestão proposto pelo Programa de Regionalização atende não apenas as necessidades do desenvolvimento da atividade turística de forma regionalizada, mas também considera as necessidades daqueles que estão envolvidos com esta atividade. Contudo, ao serem analisadas as ações e implementações do Programa nas realidades dos destinos, constata-se, como é o caso do destino indutor João Pessoa, que ainda existem muitas fragilidades e vários pontos que ainda precisam avançar.

Os problemas de gestão no âmbito do Programa podem estar relacionadas principalmente pela falta de conhecimento do modelo de gestão proposto e do acompanhamento sistemático das ações desenvolvidas. Corroborando com este argumento, quando questionados sobre os instrumentos adotados para monitorar e avaliar a gestão do Programa de Regionalização em João Pessoa, poucos sujeitos deste estudo apontaram ou reconheceram alguma iniciativa local neste sentido.

O presidente do Grupo Gestor dos 65 Destinos Indutores de João Pessoa aponta que “a gestão do Programa é feita, ou pelo menos era feita, através de uma consultoria que fez as avaliações necessárias do Programa de Regionalização. É uma empresa de Recife, o IADH” (PRESIDENTE DO GG 65 DESTINOS INDUTORES DE JOÃO PESSOA, 2012). Da mesma forma, o presidente da ABAV/PB afirma não ter conhecimento sobre instrumentos locais de avaliação do Programa: “Não tenho conhecimento de iniciativas neste sentido” (PRESIDENTE DA

ABAV/PB, 2012). A não definição de instrumentos de monitoramento e avaliação impossibilita o acompanhamento, a avaliação, o monitoramento e os ajustes das ações, benefícios e impactos do Programa localmente. O presidente da ABRASEL/PB também aponta: “não tenho nenhum conhecimento sobre isto” (PRESIDENTE DA ABRASEL/PB, 2012).

Estas constatações permitem apontar a inexistência de mecanismos locais constituídos para monitorar e avaliar a gestão do Programa de Regionalização do Turismo. Esta negativa inviabiliza não apenas determinar se a gestão local do Programa está sendo realizada de forma satisfatória, permitindo, dentre outros motivos, a ampla participação dos mais diversos atores sociais, mas também impossibilita mensurar a dimensão social desta atividade, em benefício do desenvolvimento local e regional, por meio da redefinição de espaços de cidadania.

Além disso, constata-se também o desconhecimento dos atores sociais deste estudo, da responsabilidade dos possíveis resultados desta etapa de monitoramento e avaliação da gestão do Programa localmente. Na perspectiva do Coordenador do Curso de Turismo da UFPB: “se existem instrumentos que monitorem, devem estar com o SEBRAE/PB” (COORDENADOR DO CURSO DE TURISMO DA UFPB, 2012). Já a Gestora de Turismo do SEBRAE/PB afirma: “Deve ter algo, mas isso quem deve ter é a Secretaria de Turismo do Estado” (GESTORA DE TURISMO DO SEBRAE/PB, 2012).

Por outro lado o Secretário Executivo de Turismo do Estado aponta que: “Agente tem um setor de pesquisa aqui na PBTUR que mensalmente coleta dados, e isso dá uma dimensão do fluxo de turistas que está chegando aqui a João Pessoa. Mas com relação à gestão não tenho conhecimento” (SECRETÁRIO EXECUTIVO DE TURISMO DO ESTADO, 2012). Os discursos dos atores sociais envolvidos com o Programa de Regionalização no destino indutor João Pessoa, evidenciam a ineficaz transferência de responsabilidade. Saber identificar o real papel do Estado e qual o papel da sociedade civil neste processo torna-se fundamental não apenas para o estabelecimento de uma gestão eficaz do Programa de Regionalização localmente, mas também para o desenvolvimento local e regional. Pois, como defende Miranda (2008) é impossível relegar toda a responsabilidade, nos processos de desenvolvimento, a um só ator social. Para este autor, “a questão atual é viabilizar uma articulação do Estado com uma sociedade civil que seja

dinâmica, sinérgica e capaz de desencadear processos que levem efetivamente ao desenvolvimento” (MIRANDA, 2008, p.273). Nos modelos democráticos e participativos de gestão das políticas públicas todos os atores sociais devem assumir responsabilidades públicas, bem como compartilhar e buscar consensos para o alcance dos objetivos e metas propostos.

Nesta mesma linha, Putnam (1996), ao avaliar disparidades de desenvolvimento regional a partir de um processo de descentralização administrativa, observou que governos obtinham melhores resultados no seu desempenho, quando tinham, por um lado, o desenvolvimento econômico da região, mas, sobretudo, um forte contexto cívico. Ou seja, quanto maior o envolvimento da população com a coisa pública, quando maior o comprometimento da sociedade com o bem público, atuando de forma cooperativa, melhor será o desempenho institucional, contribuindo assim, para o desenvolvimento regional.

Seja no turismo, ou em outra atividade, para uma gestão democrática e descentralizada é extremamente importante aumentar o grau de participação, de cooperação e responsabilidade dos mais variados segmentos sociais. Estas prerrogativas serão essenciais na busca por soluções alternativas aos impasses gerados que inibem o processo de desenvolvimento.

Neste sentido, a participação dos atores sociais inseridos no contexto do Programa de Regionalização, desde o planejamento, passando pela gestão, possibilitará estabelecer avanços na construção de uma governança compartilhada nas regiões e destinos turísticos. Além disso, a cooperação entre os atores públicos e privados, por meio de parcerias confiáveis, é fundamental não apenas para o tipo de modelo de gestão adotado, mas também para o processo de desenvolvimento regional.

Desta forma, um sistema de monitoramento e avaliação da gestão e dos impactos do Programa de Regionalização é extremamente importante à medida que permite avaliar as parcerias estabelecidas no âmbito do Programa, bem como subsidia a avaliação da eficiência e eficácia desta iniciativa para o turismo e para o desenvolvimento local e regional.

5.2 Monitoramento e avaliação: o módulo inexistente

O Programa de Regionalização prevê em um dos seus módulos operacionais, a implantação de um Sistema de Monitoria e Avaliação das ações do Programa. Essa etapa consiste na criação de um instrumento de acompanhamento e controle, imprescindível para a avaliação do ciclo das políticas públicas. Dentre os estágios definidos por Souza (2006), para a composição do ciclo das políticas públicas, a avaliação torna-se imprescindível por determinar, entre outros aspectos, os impactos decorrentes da intervenção.

A etapa de monitoramento e avaliação do Programa de Regionalização torna-se o ponto chave para determinar os aspectos negativos e positivos, bem como os impactos deste Programa para o desenvolvimento local e regional. Além disso, a partir desta etapa, os instrumentos de gestão institucionalizados são avaliados e as ações futuras no âmbito desta política pública poderão ser mais adequadas à realidade local e/ou regional.

Entretanto, para o cumprimento do módulo de monitoramento e avaliação, faz-se necessário o bom andamento das etapas anteriores preconizadas pelo Programa. Desde a etapa de sensibilização/mobilização dos atores sociais, passando pela institucionalização da Instância de Governança, bem como a definição e implantação do Plano Estratégico de Desenvolvimento e a criação do Sistema de Informações Turísticas são essenciais para a definição do modelo que implique em dados reais, para alimentar o Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa de Regionalização.

O planejamento da atividade turística e o avanço na implantação e alcance dos objetivos e metas do Programa de Regionalização são importantes, mas é imprescindível avançar no monitoramento e avaliação, inclusive para explicar o alcançado Programa. De acordo com Frey (2000), a partir da fase de avaliação das ações do Estado, por meio das políticas públicas, será possível mensurar seus impactos e rever os objetivos e ações inicialmente propostas. A importância deste módulo no decorrer do ciclo do Programa permite, dentre outras ações, o direcionamento estratégico e o replanejamento com base em dados confiáveis, bem como a identificação de problemas e limitações, potencialidades e alternativas em busca do desenvolvimento.

Caso o Sistema de Monitoria e Avaliação tivesse sido implementado no destino indutor João Pessoa e na região turística do litoral, atualmente se teria registros oficiais sobre o ciclo de implementação, execução e gestão do Programa. Além disso, com os instrumentos de monitoramento e avaliação seria possível também comparar as propostas inicialmente planejadas com as ações realizadas. Assim, dentre outros fatores, com esse sistema seria possível subsidiar o processo decisório desta política localmente, bem como sua contribuição para o desenvolvimento regional.

De acordo com o Ministério do Turismo, “um programa público eficiente e eficaz deve ter um sistema de monitoramento e de avaliação desenhado e implementado desde o início” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2011, p.52). A partir deste sistema recomendado pelo MTur, seria possível formalizar um mecanismo de acompanhamento e controle dos impactos de uma intervenção pública, essencial para a tomada de decisões e para a prestação de contas das ações do Estado. Trevisan (2008) avalia que este mecanismo de avaliação proporciona informações que são úteis para o processo de tomada de decisões. Contudo, como constatado no estudo *Avaliação de Processo do Programa de Regionalização do Turismo em 65 municípios turísticos brasileiros* (OLIVEIRA, 2008), não apenas João Pessoa e a região turística do litoral paraibano evidenciam desinteresse com o Sistema de Monitoria e Avaliação. De acordo com o estudo de Oliveira (2008), o referido módulo foi o que obteve menores índices de implementação nos destinos indutores do país. A partir desta constatação, o autor pondera:

Pode supor-se que, em se tratando do último módulo e o programa estando no seu quarto ano de existência, a maioria dos municípios ainda não alcançou maturidade suficiente no contexto turístico do programa de regionalização para implantação do módulo de sistema de monitoramento e avaliação. (OLIVEIRA, 2008, pág. 105)

No contexto atual, após quase dez anos de implantação do Programa de Regionalização, evidencia-se que os avanços deste módulo ainda são pequenos, nas quatro esferas de coordenação. Apesar do recomendado pelo MTur, escassas são as iniciativas de monitoria e avaliação do Programa de Regionalização que satisfaçam os preceitos desta política. Ainda em 2011 foi recomendado ao Ministério do Turismo, e a Coordenação Nacional do Programa, o aperfeiçoamento desse sistema de monitoria e avaliação, pautado em uma participação democrática

de atores e regiões, com base em uma ferramenta de planejamento composta por elementos inter-relacionados, concebidos de forma sistemática, que servirão de referência para todas as ações do Programa (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2011). Com esse instrumento nacional seria possível não apenas acompanhar o desenvolvimento desta política nas diversas regiões turísticas do país, mas também difundir os conhecimentos técnicos, teóricos e práticos pertinentes à política de regionalização.

O Sistema de Monitoria e Avaliação, entre outros aspectos, deve levar em consideração princípios básicos das pesquisas de avaliação. De acordo com Figueiredo (1986), os responsáveis pela construção de um sistema de avaliação devem ponderar uma avaliação de processo, para aferir a eficácia do Programa de Regionalização, ou outra política pública, e uma avaliação dos impactos, necessária para estabelecer os impactos deste Programa sobre o público alvo e sua influência nas alterações das condições econômicas, socioculturais e ambientais no destino indutor João Pessoa.

Contudo, constata-se que, localmente, estes princípios que norteiam as pesquisas para avaliação das políticas públicas ainda estão relegados a segundo plano. Corroborando com este pensamento, os atores sociais deste estudo, ao serem indagados sobre a sua participação e articulação no processo de monitoramento e avaliação do Programa, apontam pouco envolvimento com este processo, ou até mesmo desconhecimento desta etapa. De acordo com o presidente do Grupo Gestor dos 65 Destinos Indutores de João Pessoa, “essa integração não tem sido estimulada pelo poder público, principalmente da esfera municipal e da esfera estadual. Praticamente pouco se nota o engajamento” (PRESIDENTE DO GG 65 DESTINOS INDUTORES DE DESENVOLVIMENTO, 2012). A presidente do Fórum Turístico do Litoral aponta que: “na verdade, desde que houveram mudanças (...) nós ficamos no Programa de Regionalização com muitas dúvidas sobre essa articulação. E essas dúvidas ainda não foram retiradas diretamente” (PRESIDENTE DO FTLPB, 2012). O próprio Interlocutor do Programa de Regionalização na Paraíba desconhece este processo quando afirma que: “o processo da Regionalização aqui na Paraíba passa pela construção de nove fóruns. Aqui agente tem o Fórum do Litoral (...) e é quem faz a gestão de algumas coisas”. (INTERLOCUTOR DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO NA PARAÍBA, 2012)

As constatações, a partir das ponderações dos sujeitos deste estudo, permitem avaliar que não somente a prerrogativa de criação de um Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa de Regionalização é desconsiderada localmente, mas também os atores sociais envolvidos com este Programa não estão inseridos neste processo. Levando em consideração as vertentes analíticas das políticas públicas, como proposto por Faria (2003), as áreas de investigação neste contexto não devem apenas levar em consideração o caráter institucional das políticas públicas, mas também as formas de atuação e o impacto dos grupos de interesse e os condicionantes sociais e econômicos do processo. Desta forma, ao serem marginalizados do processo de avaliação e monitoramento do Programa de Regionalização localmente, ou por mero descaso e desinteresse com esta etapa, os atores sociais envolvidos e suas prerrogativas serão descaracterizadas ou subanalisadas, tornado-se deficiente esta mensuração.

Outro aspecto importante analisado neste estudo, diz respeito aos instrumentos locais de monitoramento e avaliação do cumprimento das prerrogativas operacionais do Programa de Regionalização. Ao serem indagados sobre a existência de instrumentos a serem utilizados para monitorar e avaliar o cumprimento das diretrizes operacionais (módulos operacionais) do Programa em João Pessoa, parte considerável dos atores sociais deste estudo aponta desconhecimento destes instrumentos. Esta constatação da realidade local é assim apontada pelo presidente da ABIH/PB: “Não tenho conhecimento. Esse Programa infelizmente eu não tenho nenhum conhecimento que ele funcione. E quem avalia, aí é que eu não sei mesmo” (PRESIDENTE DA ABIH/PB, 2012). Já a presidente do Jpac&Vb vai mais além em sua análise ao afirmar: “Não tenho conhecimento. Eu acho que não foram cumpridas porque essa questão de mudança de governo é muito complicada” (PRESIDENTE DO JPAC&VB, 2012). Diante do exposto, é possível constatar que existem falhas não apenas de gestão do Programa de Regionalização, mas do processo de monitoramento e avaliação do mesmo, ao ser uma etapa desconhecida dos atores locais e desconsiderada pelos que operam o Programa localmente.

O desconhecimento sobre a existência de instrumentos locais de monitoramento e avaliação do cumprimento dos módulos operacionais do Programa de Regionalização não parte apenas dos envolvidos com a política pública, mas

também daqueles que a coordenam localmente e supostamente teriam a prerrogativa de sua criação. Reforçando esta análise, o Secretário Executivo de Turismo do Estado conclui: “não saberia informar, não tenho dados sobre isso. (SECRETÁRIO EXECUTIVO DE TURISMO DO ESTADO, 2012). Partícipe deste entendimento, o presidente do Grupo Gestor dos 65 Destinos Indutores de João Pessoa aponta que “essa informação eu não disponho. O Programa trabalha com duas vertentes, a Instância de Governança Regional e a Local, e eu trabalho com a Instância de Governança Local e agente não teve esse conhecimento”. (PRESIDENTE DO GG 65 DESTINOS INDUTORES DE DESENVOLVIMENTO, 2012). O Secretário Municipal de Turismo, também respalda o desconhecimento sobre o estabelecimento destes instrumentos localmente ao afirmar: “não tenho conhecimento” (SECRETÁRIO MUNICIPAL DE TURISMO, 2012)

Neste sentido, e diante das análises realizadas, constata-se que localmente o processo de monitoria e avaliação do Programa de Regionalização ainda não foi implementado. Até o presente momento ainda não foram determinados os indicadores a serem acompanhados e monitorados, nem definido os responsáveis pela produção e sistematização desses dados. Desta forma, as metas ordenadas no âmbito deste Programa para a atividade turística da região a qual João Pessoa está inserida, bem como os impactos resultantes do mesmo, não podem ser apontados. Nem tampouco é possível determinar os impactos desta política pública para o desenvolvimento local e regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender o ser humano por meio do estudo das viagens e descobrir como o turismo influi no desenvolvimento de regiões e lugares, ainda é uma temática incipiente no mundo científico. O turismo se pauta por ser uma atividade abrangente e dinâmica, por valorizar os recursos naturais, culturais, sociais, políticos e econômicos, além de ser um campo de estudo bastante complexo. Estudar esse fenômeno não basta apenas observar as estruturas que o compõe, mas também as relações que o determinam e o condicionam, dentro de um campo multidisciplinar.

A importância do turismo como agente promotor de desenvolvimento, vem ganhando cada vez mais força, não apenas como interesse do Estado, governos e iniciativa privada, mas também pelo próprio meio acadêmico. O forte contexto econômico que envolve o turismo, bem como os impactos socioculturais e ambientais que decorrem dessas práticas, na atualidade, é objeto de interesse de vários setores da sociedade.

Apoiado neste preceito, as políticas públicas de turismo são, no contexto atual, construídas como propostas para geração de desenvolvimento. Contudo, apontar os reais benefícios do turismo para o desenvolvimento local e regional, por meio dessas políticas, tem sido o grande desafio para as sociedades, principalmente a brasileira. Neste sentido, este estudo buscou compreender o processo de monitoramento e avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil no destino indutor João Pessoa. Para além de compreender o processo de implantação das etapas do Programa neste destino indutor, este estudo analisou, principalmente, o processo de monitoramento e avaliação do Programa e os instrumentos utilizados.

Tomando por base estes objetivos e categorias analíticas do estudo, aponta-se para avanços no cenário do turismo no destino indutor João Pessoa, a partir da implantação do Programa de Regionalização, em 2004. Maiores investimentos públicos no setor, bem como iniciativas para melhoria da infraestrutura básica e de apoio ao turismo, dos equipamentos e serviços prestados aos turistas, elevação da capacidade empresarial e do fluxo turístico, além de políticas de incentivo a cooperação e práticas sustentáveis, têm permitido a João Pessoa se estabelecer enquanto destino competitivo no país. Nesta mesma linha, as propostas locais de

roteirização turística e o marketing desenvolvido desses roteiros têm contribuído não apenas para a divulgação dos roteiros criados no âmbito do Programa de Regionalização, mas também para a fixação da marca “João Pessoa”.

Contudo, constata-se uma deficiente interação e articulação entre os atores sociais locais neste processo. A pouca interação e envolvimento dos atores sociais nestas etapas pode, entre outros aspectos, ser determinante para os também constatados entraves à comercialização e operacionalização desses roteiros localmente. Evidencia-se, portanto, que o Programa de Regionalização pode contribuir gradativamente para o desenvolvimento do turismo em João Pessoa, porém, a deficiente sistematização dos dados relativos ao Programa, principalmente ao monitoramento e avaliação do Programa no destino, impede de analisar qualitativa e quantitativamente o impacto do Programa no destino estudado.

A carência de dados no destino indutor, que de fato comprove o impacto do Programa, por meio dos processos de monitoramento e avaliação das ações implementadas, inviabiliza compreender, também, a real contribuição deste Programa para o desenvolvimento local e regional. Os benefícios anteriormente citados fazem referência às melhorias no destino referentes ao desenvolvimento turístico, não podendo extrapolar estas melhorias para benefícios reais às realidades locais e regional.

Apesar da proposta de participação social, com a coordenação e gestão compartilhada e descentralizada, ainda são evidentes as fragilidades na democratização e cooperação do planejamento e tomada de decisão no âmbito do Programa neste destino indutor. Estes e outros entraves dificultaram, por exemplo, a execução de todos os módulos operacionais no destino indutor João Pessoa e na região turística do litoral. Além disso, a gestão local tem sido prejudicada pelo baixo compartilhamento de informações sobre o Programa, pelo pouco reconhecimento do importante papel da Instância de Governança, por descontinuidade nas ações, entre outros obstáculos a serem superados para uma gestão do Programa localmente democrática, com impactos positivos no desenvolvimento local e regional.

Neste sentido, o turismo no destino indutor João Pessoa tem se desenvolvido gradativamente. Entretanto, por falta de sistematização no módulo de Monitoramento e Avaliação do Programa de Regionalização, não é possível afirmar que o desenvolvimento alcançado pelo município e região é o resultado das ações

do Programa. Como consequência, por esta ausência de sistematização de dados neste módulo, também não se pode avaliar a influência do Programa para o desenvolvimento regional.

No setor de políticas públicas do turismo no Brasil ainda são escassos os estudos de monitoramento e avaliação de planos, programas e projetos governamentais. Assim mesmo, ainda são escassas metodologias e os instrumentos, que possam mensurar essas políticas públicas com fidedignidade e que sejam adaptados às situações regionais. Urge, portanto, no atual estágio de desenvolvimento em que se encontra o Brasil e o turismo brasileiro, ações do setor público e dos demais atores sociais envolvidos com esta atividade, para que se criem mecanismos de pesquisas, que possam direcionar/redirecionar as políticas públicas implementadas. Só é possível mensurar os impactos das políticas governamentais no âmbito do turismo com vistas ao desenvolvimento local e regional a partir de um processo sistematizado de monitoramento e avaliação das ações executadas.

BIBLIOGRAFIA

BAILLY, Antoine S. The Region: a basic concept for understanding local areas and global systems. *CYBERGEO*, N° 42, 02/02/98 Disponível em: <http://cybergeog.revues.org/333>[Consulta em: 13/04/2012].

BANDEIRA, Pedro. Participação, articulação de atores sociais e Desenvolvimento Regional. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em: http://www.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/texto_pedro_bandeira_n.630.pdf

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARRETO, Margarita. Manual de iniciação ao estudo do turismo. 11ª Ed. Campinas, SP: Papirus, 2001.

BARRETTO, Margarita. Turismo, Políticas Públicas e Relações Internacionais. Campinas, SP: Papirus, 2003.

BARRETTO, Margarita. Planejamento Responsável do Turismo. Campinas, SP: Papirus, 2005.

BECKER, Dinizar F. WITTMANN, Milton Luiz. Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

BECKER, Dinizar F. Necessidades e finalidades dos projetos regionais de desenvolvimento local. *Revista Estudo & Debate*, Lajeado, v. 11, n. 1, p. 137-150, 2004.

BENI, Mário C. Análise estrutural do turismo. 6ª Ed. São Paulo: SENAC, 2001.

BENI, Mário C. Política e Planejamento de Turismo no Brasil. São Paulo: Aleph, 2006.

BOBBIO, Norberto. (org. Michelangelo Bovero) Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos. Tradução de Daniela BeccacciaVersiani. Rio de Janeiro: Campus, 2002. Título original: Teoria Generale della Politica.

BOISIER, Sergio. Política econômica, organização social e desenvolvimento regional. In: HADDAD, P. R. (Org.). Economia regional: teorias e métodos de análise. Fortaleza: BNB/ETENE, 1989.

BOISIER, Sergio. Em busca do esquivo Desenvolvimento Regional: entre acaixapreta e o projeto político. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n.13, p.111-147, jun.1996. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/135/137>

BOISIER, Sergio. Pós-scriptum sobre Desenvolvimento Regional: modelos reais e modelos mentais. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 19, p.307-343, jun.1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/96/91>

BONETI, L. W. Políticas públicas por dentro. Ijuí (RS): Unijuí, 2007.

BRANDÃO, Carlos Antonio; COSTA, Eduardo; ALVES, Maria da Silva. Construir o espaço supralocal de articulação socioproductiva e das estratégias de desenvolvimento. Os novos arranjos institucionais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BRASIL, Ministério do Turismo. Plano Nacional de Turismo: Diretrizes, metas e programas 2003 – 2007. Brasília: MTur, 2003.

BRASIL, Ministério do Turismo. Plano Nacional de Turismo: Uma viagem de inclusão 2007 – 2010. Brasília: MTur, 2007.

BRASIL, Ministério do Turismo. Turismo no Brasil – 2011-2014. Brasília: MTur, 2010.

BUARQUE, Sergio C. Construindo o desenvolvimento local sustentável. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CARVALHO, Caio L. Turismo. Uma arma poderosa para incrementar o crescimento. Brasília: Documentos da Embratur. Ministério do Esporte e Turismo/Governo Federal, 2000.

CORIOLOANO, Luzia N. M. T. O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza. São Paulo: Annablume, 2006.

CORRÊA, Roberto L. Região e Organização Espacial. 7ª Ed. São Paulo: Editora Ática, 2000.

DENCKER, Ada de Freitas M. Métodos e Técnicas de Pesquisa em Turismo. 5ª ed. São Paulo: Futura, 2001.

DINIZ, Eli (Org.). Globalização, Estado e Desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

DOS SANTOS, Theotonio. La Teoria de la Dependencia: Balance y Perspectivas. Ciudad de Mexico, México: Plaza y Janés, 2002.

DOWBOR, Ladislau. Informação para a Cidadania e o Desenvolvimento Sustentável. Adolescência Latinoamericana: Rio de Janeiro, n.248, p. 5-16, 2004.

FARIA, Carlos A. Pimenta. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol.18, nº 51. 2003

FALLETI, Tulia. Efeitos da Descentralização nas Relações Intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. Sociologia Print, Porto Alegre, nº16 ISSN 1517-4522, 2006.

FIGUEIREDO, Marcus Faria. FIGUEIREDO, Argelina Maria C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. Anal. & Conj., Belo Horizonte, 1986.

FOCHEZATTO, A. Desenvolvimento regional: recomendações para um novo paradigma produtivo. O ambiente regional. (Três décadas de economia gaúcha, v.1). 2010. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/3-decadas/downloads/volume1/5/adelar-fochezatto.pdf>

FRANCO, Mário; ESTEVAO, Cristina. O papel das parcerias público-privadas de turismo no desenvolvimento regional: proposta de um modelo conceptual. CADERNOS EBAPE. BR, v. 8, nº 4, artigo 2. Rio de Janeiro: 2010

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FURTADO, Celso. El desarrollo como processo endógeno. Revista Ola Financeira, nº 8, p. 170-193, enero – abril 2011. Disponível em: <http://rad.unam.mx/ojs/index.php/ROF/article/viewFile/23118/21926>

FURTADO, Celso. Teoria e política do desenvolvimento econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

GIL, Antonio C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5ª Ed. S. Paulo: Atlas, 1999.

GOELDNER, Charles R.; RITCHIE, J. R. Brent; MCINTOSH, Robert W. Turismo: Princípios, Práticas e Filosofias. 8ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS. Curso de Qualificação Profissional – Desenvolvimento Regional. 2009

HAESBAERT, Rogério. Região, Diversidade Territorial e Globalização. *GEOgraphia*– Ano 1 – No 1 – 1999

HASSENTEUFEL, Patrick. *Sociologie Politique: l'action publique*. Paris: Armand Colin Editeur, 2008.

JARA, Carlos Julio. *As dimensões intangíveis do desenvolvimento sustentável*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2001.

KRIPPENDORF, Jost. *Sociologia do turismo: para uma nova compreensão do lazer e das viagens*. Traduzido por Contexto Traduções. São Paulo: Aleph, 2000.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. *Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas, 1991.

LIMONAD, Ester. Brasil século XXI, regionalizar para quê? Para quem? In: LIMONAD, Ester; HAESBAERT, Rogério; MOREIRA, Ruy (Org.). *Brasil século XXI por uma nova regionalização: agentes, processos e escalas*. São Paulo: Max Lomonad, 2004. p.54-66.

MAILLAT, D. Innovative milieux and new generations of regional policies. *Entrepreneurship & Regional Development*, 10, p. 1-16, 1998.

MARSHALL, Alfred. *Princípios de economia: tratado introdutório*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARTINS, H. Falcão. *Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: Desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública*. Rio de Janeiro, 2003. 254f. Tese (Doutorado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – Fundação Getulio Vargas. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3264/ACF24.pdf?sequence=1>

MATHIESON, A. WALL, G. Tourism – Economic, physical and social impacts. Nova York: Longman, 1988

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Política Nacional de Desenvolvimento Regional. (s.d.). Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional>

MINISTÉRIO DO TURISMO. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Introdução à Regionalização do Turismo. Brasília, 2007.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 1: Sensibilização. Brasília, 2007b.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 2: Mobilização. Brasília, 2007c.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 3: Institucionalização da Instância de Governança Regional. Brasília, 2007d.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 4: Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional. Brasília, 2007e.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 5: Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional. Brasília, 2007f.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 6: Sistema de Informações Turísticas do Programa. Brasília, 2007g.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 7: Roteirização Turística. Brasília, 2007h.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 8: Promoção e apoio a Comercialização. Brasília, 2007i.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 9: Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa. Brasília, 2007j.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional - Relatório Brasil / Luiz Gustavo Medeiros Barbosa (Organizador) — 2ª ed. Revisada — Brasília: Ministério do Turismo, 2008.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional - Relatório Brasil 2009 / Luiz Gustavo Medeiros Barbosa (Organizador) — Brasília: Ministério do Turismo, 2009.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional - Relatório Brasil 2010 / Luiz Gustavo Medeiros Barbosa (Organizador) — Brasília: Ministério do Turismo, 2010.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional - Relatório Brasil 2011 / Luiz Gustavo Medeiros Barbosa (Organizador) — Brasília: Ministério do Turismo, 2012.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Conceitos básicos e apoio à comercialização de produtos segmentados. Florianópolis: SEAD/UFSC, 2009.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil – Resumo Executivo. Brasília, 2011. Disponível: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Livro_Regionalizaxo.pdf

MINTZBERG, Henry. Ascensão e queda do planejamento estratégico. São Paulo: Bookman, 2000.

MIRANDA, Carlos. TUBÚRCIO, Breno (Organizadores). Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais / Carlos Miranda e Breno Tiburcio (organizadores); Tânia Bacelar... [et.al] (autores) - Brasília: IICA, 2008. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.8.)

NOGUEIRA, M. Aurélio. A Dimensão Política da Descentralização Participativa. São Paulo em Perspectiva, 1997. Disponível em: http://www.seade.sp.gov.br/produtos/spp/v11n03/v11n03_02.pdf [Consulta em: 23/05/2012].

OLIVEIRA, Carlyle Tadeu Falcão de. Avaliação de Processo do Programa de Regionalização do Turismo em 65 municípios turísticos brasileiros. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

OLIVEIRA, J. A. Puppim. Desafios do planejamento em políticas públicas : diferentes visões e práticas. RAP. Rio de Janeiro 40(1): 273-287, Mar./Abr.2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Rio de Janeiro: Unic, 2001. Disponível em: http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersolInternet.pdf

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. Sustainable tourism development. Guide for local planners. WTO: 1993.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO; SANCHO, Amparo. Introdução ao turismo. São Paulo: Roca, 2001.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. Panorama del turismo internacional. Edición 2009. Disponível em: http://www.unwto.org/facts/eng/pdf/highlights/UNWTO_Highlights09_sp_LR.pdf

PEARCE, Douglas G. Geografia do turismo: fluxos e regiões no mercado de viagens. São Paulo: Aleph, 2003.

PEREIRA, L. C. Bresser. Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática. Revista Lua Nova, n° 36, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a06n36.pdf> [Consulta em: 23/05/2012].

PEREIRA, P. A. Soares. Rios, Redes e Regiões: A sustentabilidade a partir de um enfoque integrado dos recursos terrestres. Porto Alegre: Editora AGE, 2000. Disponível em: http://books.google.com.br/books?id=K6tO8MbsFZ4C&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false [Consulta em: 14/04/2012].

PERROUX, François. A economia do século XX. Lisboa: Herder, 1967.

PLANO DIRETOR DE TURISMO DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA / FGV Projetos – Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2012.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, n.3, p.47-109. 1949.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA, Perfil do Município de João Pessoa. João Pessoa, 2004. Disponível em: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/04/perfiljpa.pdf>

PUTNAM, Robert. Comunidade e democracia. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

REGIMENTO INTERNO DO FÓRUM TURÍSTICO DO LITORAL DA PARAÍBA, 2009.

RÜCKERT, Aldomar A. Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. GEOUSP: Espaço e Tempo, São Paulo, n.17, p.79-94, 2005. Disponível em: http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/geousp/geousp17/Artigo5_Aldomar.pdf

ROCHA, João Mendes da; JUNIOR, Danilo dos Santos Maia; SANTOS, Hikson de Paula. Turismo e espaço: considerações sobre o Programa de Regionalização do Turismo. Brasília:Revista Múltipla– Ano XII - vol. 16 - nº 22. ISSN 1414-6304.2007.

RUSCHMANN, Doris van de Meene. Turismo e planejamento sustentável: A proteção do meio ambiente. 12ª Ed. Campinas, SP: Papirus, 2005.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, M. A Natureza do Espaço – Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 4 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SEBRAE. O Processo de comercialização de Produtos Turísticos. Manual do Participante. Porto Alegre: 2007

SEN, Amartya K. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVEIRA, M. A. T. Planejamento Territorial e Dinâmica Local: bases para o turismo sustentável. In: RODRIGUES, A. B. (Org.). Turismo e Desenvolvimento Local. São Paulo: Hucitec, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45 2006.

SOUZA, Jessé. A gramática social da desigualdade brasileira. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 79-97, fev. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n54/a05v1954.pdf>

SWARBROOKE, J. Turismo sustentável: conceitos e impacto ambiental. São Paulo: Aleph, 2000.

TREVISAN, A. Pittol. BELLEN, H. Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. FGV. rap – Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>

TRIVIÑOS, Augusto N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VEIGA, José Eli da. O Prelúdio do Desenvolvimento Sustentável. In: CAVC, Economia Brasileira: Perspectivas do Desenvolvimento, pp. 243-266. 2007. Disponível em: [http://www.faccamp.br/apoio/MauricioErnica/Jose Eli da Veiga Preludio do desenvolvimento sustentavel.pdf](http://www.faccamp.br/apoio/MauricioErnica/Jose_Eli_da_Veiga_Preludio_do_desenvolvimento_sustentavel.pdf)

VIEIRA, Aline R. Mendes. Planejamento e políticas públicas de turismo: análise dos módulos operacionais do Programa de Regionalização no Pólo São Luis – MA. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. 2011.

WICKSELL, G. Knut. Lectures on Political Economy. Londres, 1950.

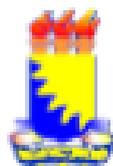
WWF – BRASIL. Coordenação: Larissa Costa, Viviane Junqueira, Cássio Martinho, Jorge Fecurri. Redes: Uma introdução às dinâmicas da conectividade e da auto-organização. 1ª Ed. 2003.

SITES:

www.inventario.turismo.gov.br (Acessado em setembro de 2009)

<http://www.turismo.gov.br> (Acessado em 10 de abril de 2012)

ANEXOS



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAIBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL – UEPB/UFCG

Roteiro de entrevistas

Entrevistado: _____
Órgão / Entidade: _____ Função: _____

Dimensão Desenvolvimento do Turismo em João Pessoa

1. O Programa de Regionalização do Turismo tem contribuído para a ampliação do número de equipamentos turísticos em João Pessoa? Quais os instrumentos utilizados para monitorar a variação desse número?
2. O Programa de Regionalização do Turismo tem contribuído para a ampliação e diversificação da oferta turística de João Pessoa? Baseado em que dados o Sr./Sra. faz esta afirmação?
3. O Programa de Regionalização do Turismo tem contribuído para o aumento do fluxo turístico em João Pessoa? Quais os instrumentos utilizados para monitorar a variação desse fluxo?
4. Quais os investimentos (projetos/convênios/contratos) realizados em João Pessoa no âmbito do Programa de Regionalização?
5. Estes investimentos tem reflexos na economia local? Com base em que dados o Sr./Sra. faz esta afirmação?

Dimensão Estruturação de Produtos Turísticos

6. Como são estruturados os roteiros turísticos, a partir de João Pessoa, no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo?
7. Os roteiros criados são facilmente incorporados e comercializados pelo mercado local? Com base em que dados o Sr./Sra. faz esta afirmação?
8. O marketing, como ferramenta de promoção e apoio à comercialização dos roteiros criados no âmbito do Programa de Regionalização, tem contribuído para a promoção de João Pessoa?
9. Como são monitorados e avaliados os resultados das ações prioritárias de promoção e apoio à comercialização dos roteiros criados no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo?

Dimensão Gestão Compartilhada do Turismo em João Pessoa

10. Quais os instrumentos adotados para monitorar e avaliar a gestão do Programa de Regionalização do Turismo em João Pessoa?
11. Como se dá a articulação dos atores envolvidos com o Programa no processo de monitoramento e avaliação deste?

Dimensão Implementação da estratégia do Programa de Regionalização do Turismo

12. Quais as ferramentas utilizadas para monitorar e avaliar o cumprimento das diretrizes operacionais (módulos operacionais) do Programa de Regionalização do Turismo em João Pessoa?

MATRIZ DE AVALIAÇÃO					
DIMENSOES	VARIAVEIS ESPECIFICAS	PERGUNTAS CRITICAS	INDICADORES	FONTES DE INFORMACAO	INSTRUMENTOS DE COLETA
1. Desenvolvimento do Turismo na Região Turística	<p>1.1. Ampliação e fortalecimento de capital humano e social</p> <p>1.2. Oferta e qualidade de equipamentos e serviços</p> <p>1.3. Ampliação e diversificação de oferta turística</p> <p>1.4. Fluxo turístico, permanência na região e gasto</p> <p>1.5. Impactos na economia local</p>	<p>1A1. O Programa de Regionalização do Turismo contribui na formação de capital humano e social para o turismo regional?</p> <p>1A2. Qual a contribuição do Programa de Regionalização do Turismo para o aumento da qualidade e competitividade das regiões turísticas?</p> <p>1A3. Os produtos turísticos criados no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo são significativos em quantidade e qualidade?</p> <p>1A4. Os roteiros turísticos criados no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo contribuem para a ampliação e diversificação da oferta turística?</p> <p>1A5. Esses roteiros turísticos contribuem para o aumento do fluxo turístico nas regiões turísticas?</p> <p>1A6. A estratégia de regionalização contribui para o aumento da permanência e do gasto dos turistas nas regiões turísticas?</p> <p>1A7. O Programa de Regionalização do Turismo promove o desenvolvimento do turismo no âmbito das regiões turísticas?</p>	<ul style="list-style-type: none"> Número de atores e beneficiários sensibilizados e capacitados pelo Programa Número de beneficiários sensibilizados e capacitados pelo Programa nas 62 regiões de atuação prioritizadas pelo MTur Número de organizações apoiadas pelo Programa Número de organizações apoiadas pelo Programa nas 62 regiões de atuação prioritizadas pelo MTur Nível de agregação do Programa de Regionalização do Turismo para o aumento da qualidade e competitividade das regiões turísticas (ref. 2004-2010) Produtos turísticos criados no âmbito do Programa Qualidade dos produtos turísticos criados no âmbito do Programa Variação (ampliação / diversificação) da oferta turística Porcentagem de aumento do fluxo turístico nas regiões e nos destinos indutores (ref. 2004-2010) Porcentagem de aumento do fluxo turístico nos roteiros estruturados pelo Programa Variação do tempo médio de permanência (ref. 2004-2010) Variação do gasto médio (ref. 2004-2010) 	<p>Atores, instituições e beneficiários que estiveram ou estão direta e indiretamente vinculados à implementação do Programa de Regionalização do Turismo, selecionados nas diversas Unidades da Federação</p> <ul style="list-style-type: none"> Gestores do MTUR Técnicos da Coordenação-Geral de Regionalização (CGRG) Interlocutores Estaduais do Programa de Regionalização do Turismo Conselheiros da Câmara de Regionalização do Conselho Nacional de Turismo Prefeituras dos Municípios Turísticos (prefeitos e secretários) Rede de Turismo de Base Comunitária Instâncias de Governança Regional Instituições de Ensino Grupo Gestor dos Destinos Indutores Sistema "S" (SEBRAE e SENAC) Comissão de Turismo da Câmara Comissão de Turismo do Senado Conselho Nacional de Turismo Demais representantes dos Ministérios Colegiados Estaduais de Turismo Economia da Experiência Rede de Cooperação Técnica para a Roteirização Turística Agentes e atores empresariais do Turismo 	<ul style="list-style-type: none"> Questionários aplicados a Atores Relevantes Entrevistas com Informantes-Chave Oficinas de Consulta a Grupos Análise Documental Consultas a Fontes de Informação Virtual

DIMENSOES	VARIAVEIS ESPECIFICAS	PERGUNTAS CRITICAS	INDICADORES	FONTES DE INFORMACAO	INSTRUMENTOS DE COLETA
		<p>1A8. A política de estruturar destinos indutores induz o desenvolvimento regional do turismo?</p> <p>1A9. O Programa de Regionalização do Turismo contribui para a sustentabilidade (sociocultural, econômica e ambiental) nas regiões turísticas contempladas?</p> <p>1A10. Qual a contribuição do Programa de Regionalização do Turismo na geração de ocupação e renda?</p> <p>1A11. Qual a contribuição do Programa de Regionalização do Turismo na distribuição da renda?</p> <p>1A12. Em que medida os investimentos (convênios do Programa de Regionalização do Turismo, projetos de/com parceiros, emendas parlamentares) realizados em municípios e regiões turísticas foram adequados?</p> <p>1A13. Qual o nível de benefício das ações realizadas pelo Programa (no que diz respeito aos aspectos ambientais, socioculturais, econômicos, financeiros e políticos), considerando-se os investimentos realizados?</p>	<ul style="list-style-type: none"> Número e percentual de municípios brasileiros contemplados pelo Programa de Regionalização do Turismo Nível de promoção do desenvolvimento do turismo no âmbito das regiões turísticas provocado pelo Programa de Regionalização do Turismo Grau de contribuição da política de estruturar destinos indutores ao desenvolvimento regional do turismo Grau de contribuição do Programa de Regionalização do Turismo para a sustentabilidade (sociocultural, econômica e ambiental) nas regiões turísticas contempladas Variação na ocupação nas regiões contempladas Variação na renda nas regiões contempladas Distribuição da renda nas regiões contempladas Investimentos (convênios do Programa de Regionalização do Turismo, projetos de/com parceiros, emendas parlamentares) realizados em municípios e regiões turísticas Grau de adequação dos investimentos (convênios do Programa de Regionalização do Turismo, projetos de/com parceiros, emendas parlamentares) realizados em municípios e regiões turísticas Relação custo/benefício das ações realizadas pelo Programa 	<p>Principais Fontes Secundárias de Informação referentes à implementação do Programa de Regionalização do Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> Planos Nacionais de Turismo (2003-2007/2007-2010) Documento Referencial do Turismo no Brasil (2011-2014) Documentos sobre o Programa de Regionalização do Turismo Módulos Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo Relatório do Programa de Regionalização do Turismo: Panorama Geral e Propostas para o Futuro do País (2007) Informações e publicações do IBGE e do Atlas de Desenvolvimento Humano Pesquisas anuais de Conjuntura Econômica do Turismo Caderno de Orientações Básicas para Estruturação de Segamentos Turísticos Estudo de Competitividade (FGV) Revista 5 anos da Regionalização http://www.turismo.gov.br/dadosefatos 	

DIMENSOES	VARIAVEIS ESPECIFICAS	PERGUNTAS CRITICAS	INDICADORES	FONTES DE INFORMACAO	INSTRUMENTOS DE COLETA
2. Estruturação de Produtos Turísticos	<p>2.1. Apropriação da estratégia e da metodologia de segmentação turística</p> <p>2.2. Estruturação de roteiros turísticos segmentados</p> <p>2.3. Produtos associados ao turismo (artesanal, industrial, comercial e de serviços) inseridos em roteiros turísticos</p> <p>2.4. Inclusão socioprodutiva e acesso a mercado</p> <p>2.5. Associação da imagem do turismo aos produtos associados</p> <p>2.6. Promoção e apoio à comercialização</p>	<p>2A1. A estratégia de segmentação turística (integrar atrativos, estabelecer parcerias e cooperação, e agregar atratividade) confere qualidade aos roteiros turísticos estruturados?</p> <p>2A2. Qual o valor da segmentação turística para a diversificação da oferta turística?</p> <p>2A3. As iniciativas de apoio do Programa de Regionalização do Turismo para a estruturação dos roteiros turísticos são adequadas e apropriadas pelos atores envolvidos no processo?</p> <p>2A4. Em que nível o Programa de Regionalização do Turismo orienta com clareza a inserção de produtos associados à atividade turística?</p> <p>2A5. As estratégias de incorporação dos produtos associados ao turismo (artesanal, industrial, comercial e de serviços) estão sendo eficazes na sua adequação ao mercado?</p> <p>2A6. Qual o nível de capacidade que as regiões turísticas têm para desenvolver uma identidade regional para o mercado que inclua a sua produção associada?</p>	<ul style="list-style-type: none"> Número de roteiros turísticos para o mercado estruturados Grau de qualidade atribuído à estratégia de segmentação turística (Integrar atrativos, estabelecer parcerias e cooperação, e agregar atratividade) Percepção do grau de diversificação da oferta turística a partir da segmentação turística Número de atores envolvidos no processo de roteirização Percepção do grau de adequação e apropriação pelos atores envolvidos no processo Produtos associados ao turismo (artesanal, industrial, comercial e de serviços) inseridos em roteiros turísticos identificados Percepção da clareza de orientação do Programa de Regionalização do Turismo para a inserção de produtos associados à atividade turística Número de empreendimentos inseridos na cadeia produtiva da Região (estimativa) Resultados na adequação ao mercado dos produtos associados ao turismo Número de regiões com logos e/ou marcas regionais Número de produtos com logos e/ou marcas regionais (estimativa) 	<p>Atores, instituições e beneficiários que estiverem ou estão direta e indiretamente vinculados à implementação do Programa de Regionalização do Turismo, selecionados nas diversas Unidades da Federação</p> <ul style="list-style-type: none"> Gestores do MTur Técnicos da Coordenação-Geral de Regionalização (CGRG) Interlocutores Estaduais do Programa de Regionalização do Turismo Conselheiros da Câmara de Regionalização do Conselho Nacional de Turismo Prefeituras dos Municípios Turísticos (prefeitos e secretários) Rede de Turismo de Base Comunitária Instâncias de Governança Regional Instituições de Ensino Grupo Gestor dos Destinos Indutores Sistema "S" (SEBRAE e SENAC) Comissão de Turismo da Câmara Comissão de Turismo do Senado Conselho Nacional de Turismo Demais representantes dos Ministérios Colegiados Estaduais de Turismo Economia da Experiência Rede de Cooperação Técnica para a Roteirização Turística Agentes e Atores Empresariais do Turismo 	<ul style="list-style-type: none"> Questionários aplicados a Atores Relevantes Entrevistas com Informantes-Chave Oficinas de Consulta a Grupos Análise Documental Consultas a Fontes de Informação Virtual

30

ANÁLISE DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO - ROTEIROS DO BRASIL

31

ANÁLISE DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO - ROTEIROS DO BRASIL

DIMENSOES	VARIAVEIS ESPECIFICAS	PERGUNTAS CRITICAS	INDICADORES	FONTES DE INFORMACAO	INSTRUMENTOS DE COLETA
		2A7. Está sendo atribuída a importância necessária ao marketing como ferramenta de roteirização turística?	<ul style="list-style-type: none"> Nível de capacidade das regiões turísticas para desenvolver uma identidade regional para o mercado que inclua a sua produção associada Mecanismos de marketing utilizados na implementação dos roteiros turísticos 	<p>Principais Fontes Secundárias de Informação referentes à implementação do Programa de Regionalização do Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> Planos Nacionais de Turismo (2003-2007 / 2007-2010) Documento Referencial do Turismo no Brasil (2011-2014) Documentos sobre o Programa de Regionalização do Turismo Módulos Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo Relatório do Programa de Regionalização do Turismo: Panorama Geral e Propostas para o Futuro do País (2007) Informações e publicações do IBGE e do Atlas de Desenvolvimento Humano Pesquisas Anuais de Conjuntura Econômica do Turismo Caderno de Orientações Básicas para Estruturação de Segmentos Turísticos Estudo de Competitividade (FGV) Revista 5 anos da Regionalização http://www.turismo.gov.br/dadosefatos 	

32

ANÁLISE DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO - ROTEIROS DO BRASIL

33

ANÁLISE DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO - ROTEIROS DO BRASIL

DIMENSÕES	VARIÁVEIS ESPECÍFICAS	PERGUNTAS CRÍTICAS	INDICADORES	FONTES DE INFORMAÇÃO	INSTRUMENTOS DE COLETA
3. Gestão Compartilhada do Turismo na Região	<p>3.1. Descentralização da gestão do turismo</p> <p>3.2. Articulação de atores sociais e formação de redes e parcerias</p> <p>3.3. Governança público-privada</p> <p>3.4. Gestão compartilhada da construção e da implementação da visão de futuro do turismo regional</p>	<p>3A1. Há efetiva descentralização na implementação do Programa de Regionalização do Turismo?</p> <p>3A2. Há efetiva distribuição de recursos no âmbito do MTur considerando as orientações técnicas do Programa de Regionalização?</p> <p>3A3. Como o Programa é recebido e assumido pelos Estados, regiões e municípios?</p> <p>3A4. Os Estados estão implementando a estratégia de regionalização nas regiões mais interiorizadas?</p> <p>3A5. Como tem sido a articulação entre poder público, iniciativa privada e sociedade civil para cumprimento de ações em prol do desenvolvimento do turismo no âmbito das regiões?</p> <p>3A6. O Programa de Regionalização do Turismo contribui para a articulação de atores sociais, formação de redes e parcerias em âmbito regional?</p> <p>3A7. O Programa de Regionalização do Turismo contribui para a criação e fortalecimento da governança público-privada regional?</p>	<ul style="list-style-type: none"> Capacidade de tomada de decisão das regiões na aplicação dos recursos captados (no nível estratégico e no nível operativo) Distribuição dos recursos por macrorregião e região Grau de incorporação do Programa pelos Estados, regiões e municípios Taxa de regionalização interiorizada (regiões com destino Indutor no interior/regiões contempladas pelo Programa) Número de projetos resultantes da cooperação público-privada Parcerias estabelecidas Redes formadas e em funcionamento Percepção do Nível de Articulação entre poder público, iniciativa privada e sociedade civil Instâncias de governança regionais criadas e/ou fortalecidas pelas ações do Programa Número de instituições e organizações inseridas nas instâncias Planos estratégicos regionais elaborados Planos estratégicos regionais em processo de implementação 	<p>Atores, instituições e beneficiários que estiveram ou estão direta e indiretamente vinculados à implementação do Programa de Regionalização do Turismo, selecionados nas diversas unidades da Federação</p> <ul style="list-style-type: none"> Gestores do MTur Técnicos da Coordenação-Geral de Regionalização (CGRG) Interlocutores Estaduais do Programa de Regionalização do Turismo Conselheiros da Câmara de Regionalização do Conselho Nacional de Turismo Prefeituras dos municípios turísticos (prefeitos e secretários) Rede de Turismo de Base Comunitária Instâncias de Governança Regional Instituições de ensino Grupo Gestor dos destinos Indutores Sistema "S" (SEBRAE e SENAC) Comissão de Turismo da Câmara Comissão de Turismo do Senado Conselho Nacional de Turismo Demais representantes dos Ministérios Colégios Estaduais de Turismo Economia da Experiência Rede de Cooperação Técnica para a Roteirização Turística Agentes e Atores Empresariais do Turismo 	<ul style="list-style-type: none"> Questionários aplicados a Atores Relevantes Entrevistas com Informantes-Chave Oficinas de Consulta a Grupos Análise Documental Consultas a Fontes de Informação Virtual

34

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – NOTÍCIAS DO BRASIL

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – NOTÍCIAS DO BRASIL

35

DIMENSÕES	VARIÁVEIS ESPECÍFICAS	PERGUNTAS CRÍTICAS	INDICADORES	FONTES DE INFORMAÇÃO	INSTRUMENTOS DE COLETA
		<p>3A8. Qual tem sido a capacidade de implementação de planos estratégicos regionais por parte das instâncias de governança regionais?</p>		<p>Principais Fontes Secundárias de Informação referentes à implementação do Programa de Regionalização do Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> Planos Nacionais de Turismo (2003-2007 / 2007-2010) Documento Referencial do Turismo no Brasil (2011-2014) Documentos sobre o Programa de Regionalização do Turismo Módulos Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo Relatório do Programa de Regionalização do Turismo: Panorama Geral e Propostas para o Futuro do País (2007) Informações e publicações do IBGE e do Atlas de Desenvolvimento Humano Pesquisas Anuais de Conjuntura Econômica do Turismo Caderno de Orientações Básicas para Estruturação de Segmentos Turísticos Estudo de Competitividade (FGV) Revista 5 anos da Regionalização http://www.turismo.gov.br/dadosefatos 	

36

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – NOTÍCIAS DO BRASIL

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – NOTÍCIAS DO BRASIL

37

DIMENSOES	VARIAVEIS ESPECIFICAS	PERGUNTAS CRITICAS	INDICADORES	FONTES DE INFORMACAO	INSTRUMENTOS DE COLETA
4. Implementação da estratégia do Programa de Regionalização do Turismo	<p>4.1. Sistema de gestão (nacional, macrorregional, estadual, regional, municipal)</p> <p>4.2. Planejamento, monitoramento e avaliação do Programa</p> <p>4.3. Comunicação interna e externa</p> <p>4.4. Módulos operacionais</p> <p>4.5. Disponibilidade e uso dos recursos financeiros do programa</p> <p>4.6. Entidades de apoio (IADH, IMB, SEBRAE, Casa Brasil, FGV-Módulo)</p>	<p>4A1. Em que medida o Programa de Regionalização do Turismo é referencial para a atuação das diversas áreas do MTur e dos componentes do Sistema de Gestão (nacional, macrorregional, estadual, regional, municipal)?</p> <p>4A2. Até que ponto a estratégia de estruturação dos 65 Destinos Indutores do desenvolvimento turístico regional influencia o processo de implementação do Programa?</p> <p>4A3. Em que medida o Programa tem governabilidade na execução das ações planejadas no âmbito do MTur?</p> <p>4A4. Os procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação atendem às necessidades do Programa?</p> <p>4A5. Os processos e mecanismos de comunicação interna do Sistema de Gestão são adequados e geram entendimento?</p> <p>4A6. Os processos e mecanismos de comunicação externa são suficientes e permitem conhecer com clareza as propostas e ações do Programa de Regionalização do Turismo?</p>	<ul style="list-style-type: none"> Percepção do grau de significância do Programa de Regionalização do Turismo Percepção do grau de influência da estratégia de estruturação dos 65 Destinos Indutores na implementação do Programa Percepção do grau de governabilidade do Programa na execução das ações planejadas no âmbito do MTur Percepção de atendimento das necessidades do Sistema P-M-A Grau de adequação e entendimento da comunicação interna Sistema de informações implantado Grau de suficiência e conhecimento da comunicação externa Frequência de acessos em relação aos assuntos/janelas disponibilizados Releases produzidos Coefficiente de ponderação de cada um dos 9 Módulos Operacionais Ações Executadas/Ações Planejadas (estimativa) Relação Ações Assumidas/Ações Planejadas (estimativa) Percepção de atendimento das necessidades dos recursos financeiros disponibilizados Orçamento do Programa 	<p>Atores, instituições e beneficiários que estiveram ou estão direta e indiretamente vinculados à implementação do Programa de Regionalização do Turismo, selecionados nas diversas Unidades da Federação</p> <ul style="list-style-type: none"> Gestores do MTUR Técnicos da Coordenação-Geral de Regionalização (CGRG) Interlocutores Estaduais do Programa de Regionalização do Turismo Conselheiros da Câmara de Regionalização do Conselho Nacional de Turismo Prefeituras dos municípios turísticos (prefeitos e secretários) Rede de Turismo de Base Comunitária Instâncias de Governança Regional Instituições de Ensino Grupo Gestor dos Destinos Indutores Sistema "S" (SEBRAE e SENAC) Comissão de Turismo da Câmara Comissão de Turismo do Senado Conselho Nacional de Turismo Demais representantes dos Ministérios Colegiados Estaduais de Turismo Economia da Experiência Rede de Cooperação Técnica para a Roteirização Turística Agentes e Atores Empresariais do Turismo 	<ul style="list-style-type: none"> Questionários aplicados a Atores Relevantes Entrevistas com Informantes-Chave Ofícios de Consulta a Grupos Análise Documental Consultas a Fontes de Informação Virtual

38

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL

39

DIMENSOES	VARIAVEIS ESPECIFICAS	PERGUNTAS CRITICAS	INDICADORES	FONTES DE INFORMACAO	INSTRUMENTOS DE COLETA
		<p>4A7. Quais os pontos positivos e negativos em cada um dos 9 Módulos Operacionais do Programa?</p> <p>4A8. Até que ponto as ações planejadas do Programa chegam aos destinatários (para os beneficiários)?</p> <p>4A9. Até que ponto as ações planejadas são assumidas pelos destinatários (com/de/pe los beneficiários)?</p> <p>4A10. Os recursos financeiros disponibilizados atendem às necessidades do Programa?</p> <p>4A11. Em que medida o uso dos recursos financeiros disponíveis é adequado às ações do Programa?</p> <p>4A12. Qual a pertinência e efetiva contribuição das entidades de apoio (IADH, IMB, SEBRAE, Casa Brasil, FGV-Módulo) na aplicabilidade do Programa?</p>	<ul style="list-style-type: none"> Percepção de adequação dos recursos financeiros às ações do Programa Esforço/gasto efetivamente despendido nas ações do Programa Índice de eficácia das entidades de apoio 	<p>Principais Fontes Secundárias de Informação referentes à implementação do Programa de Regionalização do Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> Planos Nacionais de Turismo (2003-2007 / 2007-2010) Documento Referencial do Turismo no Brasil (2011-2014) Documentos sobre o Programa de Regionalização do Turismo Módulos Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo Relatório do Programa de Regionalização do Turismo: Panorama Geral e Propostas para o Futuro do País (2007) Informações e Publicações do IBGE e do Atlas de Desenvolvimento Humano Pesquisas Anuais de Conjuntura Econômica do Turismo Caderno de Orientações Básicas para Estruturação de Segmentos Turísticos Estudo de Competitividade (FGV) Revista 5 anos da Regionalização http://www.turismo.gov.br/dadosefatos 	

40

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL

41